



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

행정학 석사학위 논문

조직원의 성과관리제도 수용에 관한 영향 요인 연구

- 지방자치단체의 시행 경험을 중심으로

2016년 8월

서울대학교 행정대학원
행정학과 행정학 전공

송 주 희

조직원의 성과관리제도 수용에 관한 영향 요인 연구

- 지방자치단체의 시행 경험을 중심으로

지도교수 홍 준 형

이 논문을 행정학 석사학위 논문으로 제출함

2016년 3월

서울대학교 행정대학원

행정학과 행정학 전공

송 주 희

송주희의 석사학위 논문을 인준함

2016년 6월

위 원 장 이 승 종 (인)

부 위 원 장 엄 석 진 (인)

위 원 홍 준 형 (인)

- 국 문 초 록 -

성과관리(Performance Management)는 조직이 장기적, 단기적 목표를 성취해나가는 과정 중 주기적으로 조직원들이 관리자에게 평가와 성과 결과를 보고하여 조직 내 성과가 원활히 창출될 수 있도록 하는 매니지먼트 시스템이다. 성과관리가 공공부문에서 본격적으로 시행 된 계기는 세계적으로 정부 실패가 만연하게 되면서, 신자유주의 기반의 작은 정부로의 전환이 추진된 것을 배경으로 하여 일련의 정부 혁신 수단으로 대두되면서 부터이다. 작지만 효율적인 성과를 내는 정부에 대해 국민들의 요구가 강해지게 되어 정부는 과거의 절차 및 형식주의를 지양하는 동시에 높은 수준의 성과를 창출하고 지속적으로 이를 관리해야 하는 의무에 봉착하였다. 따라서 공공부문은 민간부문에 비해서도 높은 수준의 경쟁력을 갖기 위해 민간부문에서 시작된 성과관리제도를 정부기관에 도입하는 방법을 취하였다.

성과관리제도에는 다양한 유형이 존재한다. 이 중에서 특히 우리나라 지방자치단체에서 활용 중에 있는 성과관리제도로는 MBO, BSC 및 기타 자체평가 유형이 있다. 본 연구는 MBO와 BSC에 주목한다. MBO는 민간영역으로부터 먼저 발전하였으며, Peter Drucker에 의해 1954년 개념적으로 정의되었다. MBO는 측정 가능한 목표를 설정하여 조직원 모두가 공동으로 노력하여 목표를 달성하도록 관리하는 과정으로서 가장 일반적인 성과관리 유형이다. 1992년에 Kaplan과 Norton에 의해 개발된 BSC(Balanced Scorecard)는 민간부문에서부터 도입되어 효과적인 성과관리체계 중 하나로 손꼽히고 있다. BSC는 주로 재무적 측정지표를 사용한 전통적 성과관리 시스템과 다르게 관리자들에게 일련의 측정지표로 구성된 구체적인 운영상황의 제시를 통해 보다 통찰력 있는 시각을 갖도록 돕는다는 점에서 큰 장점을 지닌다(Kaplan and Norton, 1992). BSC는 기존 성과를 관리하는 차원을 넘어 조직 내 성과를 전략적으로 향상시킬 수 있는 체계로 인정받아 최근 공공부문의 각 기관에서도 이를 도입하여 활용하고자 하는 사례가 늘어났다. 특히 국내에서는 2004년도에 해양경찰청이 정부기관 최초로 BSC를 도입한 이후 다른 공공기관에서도 빠르게 도입하고 있는 실정이다.

현재까지의 상황을 보았을 때 성과관리제도가 국내 정부기관에 도입된 이후 정부조직의 성과를 개선하고, 고질적으로 제시되어 왔던 공공부문의 비효율성을 개선하는 데에 긍정적인 효과를 낸 것으로 평가되고 있다. 그러나 내면적 도입 상황을 살펴보면 공무원들의 개별 조직 내에 운영 중인 성과관리제도에 대한

수용도가 낮은 점이 문제시되고 있다. 조직원의 성과관리제도 수용도를 저해하는 요인으로서는 성과관리제도가 원래의 취지보다도 구성원을 통제하는 수단으로 사용된다는 점을 들 수 있다. 이로 인해 조직원 개개인에게 평가에 대한 부담감을 가중시키게 되고, 조직의 성과 및 평가에 무관심하게 되는 역효과가 발생한다.

이러한 맥락에서 본 연구는 공공부문 성과관리제도의 성공적인 정착을 위해 지방자치단체를 대상으로 조직원의 성과관리제도에 대한 수용도를 조사하고, 독립변수로 선정한 수용도에 영향을 미치는 영향요인 중 어떤 요인들이 유의미한 관계를 가지고 있는지에 대해 분석하고자 하였다. 그리고 이를 바탕으로 하여 조직원들이 성과관리제도에 대해 긍정적으로 인식하는 것을 방해하는 원인으로는 어떤 것들이 있는지 짚어본 후, 사례분석을 종합하여 향후 지방자치단체 및 전반적인 공공분야에 있어 조직원들의 성과관리제도 수용도를 높이는 한편 성과관리제도 자체의 지속적인 정착을 이끌 수 있는 시사점을 제공하고자 하였다.

구체적인 연구방법으로는 우선 성과관리 및 MBO, BSC 등 성과관리제도의 개념, 공공부문에서의 성과관리 도입 현황에 대해 알아보기 위해 국내·외 선행연구, 단행본, 정기간행물 등의 문헌조사를 활용하였다.

다음으로 조직원의 성과관리제도에 대한 수용도를 조사하기 위해 폐쇄형(closed-ended) 객관식 설문지와 개방형(open-ended) 주관식 인터뷰를 병행 활용하였다. 우선 객관식 설문지의 경우 설문지에 포함되는 독립변수 측면에서의 수용도 영향요인은 문헌분석을 통해 도출 및 재구성하여 직접 작성하였으며, 선정된 영향 요인은 지표설정요인, 조직환경요인, 개인인식요인, 집행관리요인의 네 가지 측면이다. 조사대상은 서울시청 및 강서구청 내 성과관리제도를 시행하고 있는 부서의 소속 공무원들을 선정하였으며, 총 275부를 회수하여 91.6%의 응답률을 보였다. 설문지를 회수한 이후에는 SPSS를 활용한 집단별 비교분석, 다중회귀분석의 통계 처리를 통해 공무원들의 개인 특성별로 독립변수인 영향요인 및 종속변수인 성과관리제도 수용도에 대해 어떤 경향을 나타내었는지 살펴보고, 선정한 영향요인 중 실제 유의미하게 해당 공무원들의 성과관리제도 수용도에 영향을 미치는 것은 무엇인지 도출하였다.

그 결과 지표설정요인의 하부요인인 조직의 기본이념 및 성과지표 설정의 적절성, 조직환경요인의 하부요인인 교육 및 훈련 수준과 인적·물적 지원 여부, 개인인식요인의 하부요인인 조직원의 성과관리제도 친숙도와 혁신의지, 집행관리요인의 하부요인인 제도 집행의 공정성과 보상체계의 연계가 회귀분석 결과 실제 조직원의 성과관리제도 수용도에 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것을 알 수 있었다.

다음으로 공공부문의 성과관리체제에 대해 공무원들의 수용도가 낮아지는

원인에 대해 보다 심층적으로 분석하는 한편, 이를 극복할 수 있는 방향에 대하여 고찰하기 위해 주관식 문항으로 구성된 개방형 서면 인터뷰를 진행하였다. 성과관리제도의 수용도가 낮아지는 원인을 알아내기 위해 서울시청 및 강서구청 내에서 각각 성과평가를 전담으로 맡고 있는 공무원 5인을 대상으로 하여 개방형 설문을 활용해 간략한 인터뷰를 진행하였다. 문항은 총 9문항으로 성과관리제도의 도입 및 운영 관한 기본 사항 3문제, 성과관리제도에 대한 인식에 관한 문항 2문제, 성과관리제도 도입의 문제점에 관한 문항 2문제, 마지막으로 성과관리제도의 향후 성공적 운영을 위한 기본 요소에 관한 문항 1문제로 구성되었다.

성과관리제도에 대한 인식 측면에 대한 응답을 분석하면 성과관리 담당자의 입장에서는 개방형 지표 개발이 필요한 점, 정량적 평가에 치중하는 점 등이 지적되었으며, 조직원 전반적인 인식에 대해서는 현재는 구성원의 의견을 지표 개발 및 운영에 있어 제대로 반영하고 있지 않다는 점, 구성이 복잡하여 이해하기 어려운 점, 업무 스트레스가 가중되는 점, 조직원들의 성과관리에 대한 무관심이 수용도를 낮추고 있다는 점, 성과지표가 조직의 실질적인 미션과 비전을 반영하고 있지 못하다는 점 등이 제시되었다.

이어서 성과관리제도 도입의 문제점을 질문한 것에 대해 응답을 분석해보면, 우선 성과관리제도의 기관 내 도입에 있어 구조적 문제점에 대한 대답으로는 5명 중 4명의 응답자가 성과관리제도에 대해 계량화가 어려운 공익적 성과를 측정하지 못하고 있는 점을 지적한 점이 눈길을 끌었다. 이어서 조직구성원들이 성과관리제도에 대해 긍정적으로 수용함에 있어 문제점이 무엇인지에 대해 묻는 질문에는 최고 의사결정권자의 관심 부족, 과중한 업무로 인한 부담감, 실제 사업추진이 순탄해도 수치적으로 미달되면 실패한 사업으로 평가받는 현행 체계, 개별 조직의 특성을 고려하지 않은 무조건적인 성과제도의 추진 등을 조직원의 성과관리제도 수용도가 낮아지는 원인으로 꼽았다.

마지막으로 성과관리제도를 성공적으로 조직에 정착시키기 위한 요소에 대한 의견을 묻기 위해, 연구자가 문헌연구를 바탕으로 임의로 선택한 7가지 요소 중 조직원 의견의 반영 활성화 및 지표의 설정 과정이 4표를 얻었고, 기관장의 리더십 및 보상체계와의 연계가 3표를 얻었으며, 의사소통체계가 1표를 얻은 반면 기타 변수는 1표도 얻지 못했다.

결과적으로 본 연구에서 객관식 설문지와 주관식 인터뷰를 병행하여 얻은 결과를 종합하면, ‘조직의 기본 이념 및 성과지표 설정의 적절성’, ‘적절한 수준의 교육 및 훈련’, ‘보상체계와의 연계’, ‘조직원의 혁신의지’ 및 ‘성과관리에 대한 관심’, ‘제도에 대한 친숙 정도’, ‘집행의 공정성’, 그리고 개방형 인터뷰에서 특히 중요성이 강조된 것으로 ‘공익적 사업의 계량화 한계’의 영향 요인들이 조직원의

성과관리제도 수용도에 있어 유의미한 변수인 것으로 나타났다.

논의의 후반부에서는 앞서 진행된 객관식 및 주관식 설문조사의 결과를 바탕으로 ‘민간 경영기법을 공공조직에 적용함에 있어서의 문제’, ‘목표와 지표의 연계 및 성과지표 설정의 합리성 제고’, ‘조직구성원들의 참여 활성화’, ‘보상체계와의 연계’를 향후 국내 지방자치단체의 성과관리제도 도입에 있어 핵심 문제라고 파악하고, 문헌조사 및 사례분석을 기반으로 한 연구를 통해 공공분야에 있어 성과관리제도가 제대로 정착되고 공무원들이 이를 잘 수용할 수 있기 위한 문제점 및 향후 발전방향을 제시하고자 하였다.

첫째, ‘목표와 지표의 연계 및 성과지표 설정의 합리성 제고’로서 현행 성과관리제도를 통해서는 쉽게 계량화 할 수 없는 공익과 같은 주관적 가치를 성과로서 측정해내기 어렵다는 것이다. 본 연구에서는 이를 극복할 수 있는 방안으로 두 가지를 제시하였다. 우선 정부조직의 경우 성과관리를 함에 있어 공정성을 해치지 않는 선에서 비계량 지표를 활용하는 방안이다. 그러나 다른 한편으로 비계량적 지표의 수가 지나치게 많아지는 경우 조직 내 전반적인 성과 평가의 기틀을 무너뜨릴 위험이 있다. 이에 따라 본 연구에서 제안하는 대안적 방안이 곧 별도의 정성평가 시스템을 개발하여 기존의 성과관리제도를 보완하는 것이다.

둘째, ‘목표와 지표의 연계 및 성과지표 설정의 합리성 제고’는 성과관리제도의 성공을 좌우하는 중요한 요소이다. 성과지표는 성과 자료가 직접적으로 연계되어 부서의 성과를 제시해 줄 수 있는 중요한 요소이기 때문이다. 이를 단계별로 살펴보면 우선 조직의 기본 이념을 설정하는 데 있어 조직의 미션, 비전에 따라 달성 가능하고 바람직한 성과목표가 설정되어야 하며, 이러한 목표와 구체적인 성과지표가 체계적인 연계를 이루고 있어야 한다. 다음으로 성과지표를 선정하며 이를 관리하고 성과관리제도에 반영하는 작업 역시 개선되어야 한다. 과정을 평가하는 지표와 성과를 측정하는 지표, 결과지표, 수익성 지표와 공공성 지표 등 BSC의 제 관점간의 균형을 고려한 성과지표의 개발이 필요시 된다(권우원, 2008). 최종적으로 성과지표를 선정하고 이를 활용한 후 지속적으로 관리 및 개선하는 작업의 중요성이 대두된다. 장기간의 기간을 두고 지속적으로 지표 결과의 해석이나 지표 간 인과관계를 밝혀나가고자 하는 노력이 필요하다(박준범, 2005).

셋째, ‘조직구성원들의 참여 제고’ 측면으로서 성과관리제도의 실제 성공 여부는 바로 조직원 전반의 공감대 형성 여부에 달려있다고 봐도 과언이 아니나, 실제 민간부문 및 공공부문을 막론하고 기관 내 구성원들의 성과관리제도에 대한 관심도는 낮은 수준을 보이고 있다. 조직 구성원들이 성과관리제도에 대해 더욱 친숙해지도록 환경을 조성하기 위해서는 우선 성과관리제도의 전반적인 과정에

있어 구성원들이 직접 참여하는 방안을 모색해야 한다. 성과목표 및 지표를 구성하는 과정에서부터 직원들을 인터뷰, 세미나, PS(Performance Shift) 미팅 등의 방법을 통해 적극적으로 참여를 유도해야 한다. 더불어 적절한 성과관리 교육을 통해 실제 현장에서 직원들이 성과관리제도를 안정적으로 수용하도록 도움을 주어야 할 것이다. 성과관리제도를 통해 얻게 되는 조직의 성과 관련 정보를 무조건적으로 비공개 처리하기 보다는 적당한 선에서 함께 공유하는 자세도 필요하다.

넷째, ‘보상체계와의 연계’가 원활히 이루어져야 직원들의 성과관리제도에 대한 동기부여가 전제될 수 있다. 앞으로도 지속적으로 직원들의 사기를 진작시킬 다양한 보상 방안을 개발할 필요성이 있다. 문제가 되고 있는 점은 현행 지방자치단체 내 성과관리제도가 완전히 정착하지 못한 상황에서 이를 무리하게 성과 보상 방안으로 활용하는 경우 오히려 공정성 등의 부분에서 부작용이 발생할 수 있다는 것이다. 따라서 성과관리제도 도입 초기에는 성과와 보상 간의 연계를 최소화하고, 제도와 공정성에 대한 보완과 조직 내 구성원들의 성과관리제도에 대한 수용성 등을 선행적으로 갖춘 후 공정한 성과평가 결과를 승진대상자 선정, 성과급 지급 등급 결정 및 보직 이동과 교육훈련대상자 선발 등에 활용하는 성과연동형 보상체계를 마련하여 성과 중심의 조직 문화를 성공적으로 정착시킬 수 있도록 해야 한다.

결론적으로 지방자치단체에서 성과관리제도를 수용함에 있어서 성과관리의 궁극적인 목적인 ‘지속적인 조직의 성과개선’이 이루어질 수 있도록 제도의 문제점을 밝혀내고 이를 끊임없이 개선하고자 하는 일련의 노력이 필요하다고 할 수 있다. 또한 학문적으로도 지방자치단체의 성과관리 체계의 지속 및 역량 증진을 위해 후속 연구가 진행되어야 할 것이다.

주요어: 성과관리(Performance Management), MBO(Management by Objectives) , BSC(Balanced Scorecard), 수용도(Acceptance Level)

학번: 2013-21897

- 목 차 -

제 1장. 서론	1
제 1절. 연구의 문제	1
제 2절. 연구의 범위 및 방법	5
1. 연구의 범위	5
2. 연구의 방법	7
제 2장. 이론적 배경 및 선행연구	9
제 1절. 성과관리제도	9
1. 성과관리의 개념	9
2. 공공조직의 성과관리제도	10
제 2절. BSC 성과관리제도	11
1. BSC의 개념	11
2. BSC의 등장배경	14
3. 공공조직의 BSC	15
1) 도입 배경	15
2) 도입 특징과 성공 요인	16
3) 도입의 문제점	18
4. BSC 선행연구	20
1) BSC 구축방법론 선행연구	20
2) BSC 효과측정 선행연구	22
3) BSC 성공요인 선행연구	22
제 3절. MBO 성과관리제도	23
1. MBO의 개념	23
2. MBO의 장, 단점	25
1) MBO의 장점	25
2) MBO의 단점	25
3. MBO와 전통적 성과관리제도의 차이점	26
4. MBO의 유형과 시행 절차	26
1) MBO의 유형	26
2) MBO의 시행 절차	28

3) 공공부문 내 MBO 적용상의 한계	29
제 4절. 성과관리제도 수용성	31
1. 성과관리제도 수용성의 개념	31
2. 성과관리제도 수용성의 선행연구	33
3. 선행연구 검토를 통한 이론적 시사점	43
제 3장. 서울시 BSC	45
제 1절. 서울시 BSC의 연혁	45
제 2절. 서울시 BSC의 기본이념	45
제 3절. 서울시 BSC의 내용	46
제 4절. 서울시 BSC 관련 재정운용계획	47
제 5절. 서울시 BSC 운영절차	48
제 4장. 강서구 MBO	51
제 1절. 강서구 MBO 기본이념	51
제 2절. 강서구 MBO 관련 재정운용계획	52
제 3절. 강서구 MBO 운영절차	52
제 4절. 서울시, 강서구 성과관리제도의 운영성과 및 공통적 문제점	53
1. 서울시, 강서구 성과관리제도의 운영성과	53
2. 서울시, 강서구 성과관리제도의 문제점	54
1) 지표개발의 어려움과 목표 및 지표설정에서 보수화 경향	54
2) 성과관리계획 수립과 예산편성시기의 불일치	55
3) 종합성과관리 실시의 문제	55
4) 법규 및 제도상의 규정 미비	55
제 5장. 조사설계	56
제 1절. 조사표본의 선정	56
제 2절. 조사 방법	57
제 3절. 폐쇄형(closed-ended question) 객관식 설문조사	57
1. 분석의 틀	57
2. 변수의 조작적 정의	59
1) 종속변수: 성과관리제도 수용도	59

2) 독립변수: 조직원의 성과관리제도 수용도에 대한 영향요인	59
3. 가설설정	61
4. 분석결과	63
1) 연구대상	63
2) 조사도구	65
3) 연구결과	67
제 4절. 개방형(open-ended question) 주관식 설문조사	74
1. 성과관리제도에 대한 인식	74
2. 성과관리제도 도입의 문제점	76
3. 성과관리제도의 성공적 운영을 위한 요소	78
제 5절. 분석결과의 종합	80
 제 6장. 사례를 통한 지방자치단체 내 성과관리제도 도입의 문제점 및 개선방안	 85
제 1절. 민간경영기법을 공공조직에 적용함에 있어서의 문제	85
1. 문제점	85
2. 해결방안	85
1) 비계량 지표의 활용	86
2) 별도의 정성평가시스템 개발	87
제 2절. 목표와 지표의 연계 및 성과지표 설정의 합리성 제고	87
제 3절. 조직구성원들의 참여 활성화	90
제 4절. 보상체계와의 연계	92
 제 7장. 결론	 95
제 1절. 연구의 요약	95
제 2절. 연구의 정책적 함의	101
제 3절. 연구의 한계 및 제언	103
 참고문헌	107
부록 1 - 설문지(객관식)	124
부록 2 - 설문지(주관식 개방형)	132
부록 3 - 개인별특성에 따른 성과관리제도 영향요인 차이 검증	137
Abstract	159

- 표 목 차 -

표 1. 서울시 자치구 성과관리 현황	6
표 2. BSC의 기본적 모형	12
표 3. BSC의 정의에 대한 선행연구	13
표 4. 전통적인 성과관리와 MBO의 차이점	26
표 5. MBO의 유형	27
표 6. 공공부문의 MBO 적용상의 장애요인 분석	29
표 7. 공공기관 MBO 적용의 분야별 한계 분석	30
표 8. BSC 수용도 관련 선행연구	41
표 9. 서울시 2015-2018 재원 투자수요	48
표 10. 2016 서울시 기관별 자체평가 항목별 평가비중 및 내용	50
표 11. 서울시 기관별 자체평가 세부 평가분야	50
표 12. 2016 서울시 기관별 자체평가 개선사항	50
표 13. 2016 강서구 의회사무국 성과계획	53
표 14. 조직원의 성과관리제도 수용도와 영향 요인 간 가설 설정	62
표 15. 연구대상자의 특성	63
표 16. 조직원 성과관리제도 수용도에 대한 영향요인의 하위요인별 문항구성과 신뢰도 분석	65
표 17. 성과관리제도 수용도의 하위요인별 문항구성과 신뢰도 분석	66
표 18. 지표설정요인이 조직원 성과관리제도 수용도에 미치는 영향	67
표 19. 조직환경요인이 조직원 성과관리제도 수용도에 미치는 영향	67
표 20. 개인인식요인이 조직원 성과관리제도 수용도에 미치는 영향	68
표 21. 집행관리요인이 조직원 성과관리제도 수용도에 미치는 영향	68
표 22. 지표설정요인, 조직환경요인, 개인인식요인, 집행관리요인이 성과관리제도 수용도에 미치는 영향	69
표 23. 성별에 따른 성과관리제도 수용도 차이검증 결과	70
표 24. 연령에 따른 성과관리제도 수용도 차이검증 결과	70
표 25. 학력에 따른 성과관리제도 수용도 차이검증 결과	71
표 26. 직군에 따른 성과관리제도 수용도 차이검증 결과	71
표 27. 부서에 따른 성과관리제도 수용도 차이검증 결과	72
표 28. 직급에 따른 성과관리제도 수용도 차이검증 결과	72
표 29. 업무분야에 따른 성과관리제도 수용도 차이검증 결과	73

표 30. 재직기간에 따른 성과관리제도 수용도 차이검증 결과	73
표 31. 개방형 설문조사 응답내용- 성과관리제도에 대한 인식	74
표 32. 개방형 설문조사 응답내용- 성과관리제도 도입의 문제점	76
표 33. 개방형 설문조사 응답내용- 성과관리제도 성공적 운영을 위한 요소	78
표 34. 개방형 설문조사 응답내용 통계- 성과관리제도 성공적 운영을 위한 요소	78
표 35. 가설 채택여부	81
표 36. 서울시 및 강서구 조사대상 공무원들의 선호 성과보상 유형	93

- 그림 목 차 -

그림 1. 서울시 기본이념 요소	46
그림 2. 서울시 BSC의 개념도	47
그림 3. 서울시 성과관리 계획 구성도	49
그림 4. 강서구 기본이념 요소	51
그림 5. 분석의 틀	58
그림 6. 설문조사와 인터뷰 결과의 종합	84
그림 7. 성과목표 및 지표의 활용	90

제 1장. 서론

제 1절. 연구의 문제

성과관리(Performance Management)란 조직의 성과목표 달성을 위한 전략적 계획, 수행기준, 개인별 목표, 수행평가, 훈련 및 개발 방식 등을 아우르는 일련의 관리 체계이다. 이 과정을 통해 조직의 성과가 유지 및 향상되며 수행의 평가에 있어 일관성이 유지되며 원활한 사후 대처가 가능하도록 만들어준다. 또한 성과관리는 해당 직무가 얼마나 잘 수행되었는가의 정도를 나타내는 척도에 대한 관리 기준을 마련한다.

성과관리체계의 시작은 민간영역으로부터 이루어졌다. 절차 위주의 경영에서 벗어나 조직원들이 조직의 성과에 보다 책임을 가지고 직무를 수행할 수 있도록 하기 위해 고안된 것이 현재의 성과관리체계가 발전하게 된 시초이다. 이후 공공부문에서도 성과의 향상이 화두로 떠오르면서 성과관리체계의 도입이 이루어지게 되었다. 오늘날 공공부문 성과관리의 도입 및 운영은 기존의 민간영역보다도 더욱 활발하게 이루어지고 있는 추세이다.

Holzer and Chllahan(1998)은 정부의 생산성 향상과 역량의 강화를 위해 성과측정이 강조되어야 하며, 성과의 측정을 통한 전략적인 기획이 가능해야 조직이 오늘날의 급변하는 환경에 잘 적응할 수 있다고 강조한 바 있다. 즉 정부의 성과관리는 기존의 관리 수단적 측면으로서의 단순한 의의를 넘어, 다변화하는 환경에 유연하게 적응하게 하는 기획 전략으로서 기능하게 되는 것이다. 공공부문의 성과관리는 1970년대부터 일부 학자들이 케인스 이론을 도입한 이른바 수정자본주의의 실패를 지적하고, 경제적 자유방임주의를 대체제로 내세우면서 본격적으로 대두되기 시작한 신자유주의의 영향을 받아 발전하였다. 신자유주의라는 거대한 흐름 속에서 추진된 공공부문 개혁의 움직임은 이어진 1980년대 이후 서구 자본주의 국가들의 공통된 경제적 위기의 현실과 밀접히 연관되어 진행되었다. 이러한 추세는 20세기 서구 사회의 경제성장을 이끌어낸 대량생산체제의 효용에 대한 의문, 이러한 생산체계를 지원해 온 정부의 본질적 역할에 대한 회의, 또한 새로운 시장 질서를 주장하는 신우파(New Right)의 정치적 등장과 함께 경제적 위기 극복을 위한 정치적 선택으로 신공공관리라는 이름하에 서구 자본주의 국가들에서 주도적으로 진행되었다(양기용, 2004). 그리고 신자유주의의 기반인 ‘작고 효율적인 정부’에 대한 국민들의 갈망에 부응하기 위해 구체적인 실현 수단으로 발전한 것이 성과관리인 것이다. 그러한 점에서 D. Osborne과 T. Gaebler가 언급한 바 있는 ‘기업가적

정부(Entrepreneurial Government)'의 모델은 지속적으로 오늘날의 정부가 벤치마킹해야 할 대상이 되고 있다. 기업가적 정부란 정부가 마치 민간 기업처럼 운영되어야 한다는 점을 의미하는 것이 아닌, 기업가가 생산성과 효과성을 극대화하기 위하여 가장 바람직한 방식을 활용하여 자원을 사용하는 것과 같이 정부도 마찬가지로 효율성과 효과성을 높이기 위해 이전과 다른 새로운 방식으로 자원을 사용하기 위한 방안을 끊임없이 고안해야 함을 뜻하는 것이다(Osborne and Gaebler, 1992:).

우리나라의 경우 1997년 IMF 경제위기가 발발한 이후 성과에 대해 책임을 지는 정부에 대한 인식이 발전하여 본격적으로 중앙정부 및 지방정부가 조직의 성과를 관리하기 위해 제도 도입에 나서기 시작하였다. 최근의 시도들은 기존의 개혁방식과 차별화 된 새로운 정책을 개발하는 것에 초점을 두고 형식보다는 과정 및 기능, 그리고 연계 등을 강조하고 있다. 이와 같은 성과관리를 통한 정부개혁은 기존의 투입 중심적 정부운영에서 나타나는 비효율과 합법성 위주의 경직성을 극복할 수 있는 성과 지향적 개혁을 통한 일련 정책의 합목적적 달성에 초점을 맞춘다. 특히 전 세계적으로 장기화되고 있는 경제 불황을 타개하기 위해 중앙정부 뿐만 아니라 지방정부 차원에서의 성과관리에 대한 중요성이 상당히 중요해지고 있다(박혜옥, 2009). 우리나라 정부는 2006년 4월에 제정되어 2008년 2월에 일부 개정된 '정부업무평가기본법'에 근거하여 중앙행정기관, 지방자치단체, 공공기관, 공기업 등의 통합적인 성과관리체제의 구축을 목표로 하여 성과관리제도를 관리하고 있다. 지방자치단체들은 법의 테두리 내에서 성과관리의 구체적인 방식인 목표관리제(MBO), 품질관리제(TQM), 직무성과계약제, 자체평가, 균형성과관리(BSC)등 다양한 제도를 도입하였다(문관식, 2010).

BSC를 포함한 MBO, TQM 등의 성과관리제도 대부분은 초기의 재무적 관점에서 주요하게 측정되던 방식에서 벗어나 비재무적인 측정지표를 포함하여 성과를 측정하고 있다. 특히, 성과평가제도는 조직이 추구하는 목표, 이를 달성하기 위한 전략 간의 충실한 연계가 필수불가결하다. 이러한 고려점이 가장 균형적으로 포함된 평가제도가 MBO 그리고 여기에서 더 발전한 시스템인 BSC 이다. MBO는 민간기업 에서부터 시작된 경영원리로 1920년대 미국 기업의 관리 기법에서부터 시작되어 발전하였으나, 이를 MBO라는 용어로서 처음 정의한 사람은 Peter Drucker이다. Peter Drucker는 1954년 발표한 그의 저서 'The Practice of Management'에서 "조직을 관리한다는 것은 목표에 의해 관리하는 것을 의미한다."라고 하면서 목표관리제에 대한 개념을 체계화하였다. 즉 관리를 의도적인 것으로 판단하고 목표의 달성 및 성취의 결과를 강조하는 것을 중시하며, 모든 경영 분야에서 반드시 목표가 설정되어야 한다고 주장하였다. BSC는 기존의 성과관리제도가 재무적 성과 측정에만 치중하고 있다는 문제점에

착안하여 이를 해결하기 위해 개발되기 시작하였으며, 공공부문은 조직의 효율성 향상과 공공서비스의 질을 개선하기 위한 일환으로 재무지표 뿐만 아니라 고객, 프로세스 개선, 조직의 학습과 성장을 동시에 측정 및 관리할 수 있도록 돕는 BSC의 운용 가능성을 높게 인식하였다. BSC는 1992년 Kaplan과 Norton에 의해 처음 소개된 이후 다수의 조직들이 성과 관리의 수단으로 채택해 왔으며 우리나라에서는 2004년도에 해양경찰청이 정부기관 최초로 BSC를 도입한 이후 다른 공공기관에서도 빠르게 도입하고 있는 실정이다. BSC는 주로 재무적 측정지표를 사용한 전통적 성과관리 시스템과 다르게 관리자들에게 일련의 측정지표로 구성된 구체적인 운영상황의 제시를 통해 보다 통찰력 있는 시각을 갖도록 돕는다는 점에서 큰 장점을 지닌다(Kaplan and Norton, 1992).

균형성과관리제도(BSC)와 관련한 선행연구들은 행정학 및 경영학 분야에서 활발하게 연구되어 왔으며, 그동안의 연구는 크게 네 가지 분야로 나누어 볼 수 있다. 첫째, BSC를 도입하기 위한 개념적 기법에 관한 연구, 둘째, BSC가 실제 운용되는 과정을 설명하는 연구, 셋째, BSC의 운영 실태에 관한 연구, 넷째, BSC에 영향을 미치는 요인에 관한 연구 등이다. 다양한 분야에서 연구가 이루어져 왔으나 성과관리제도에 대한 조직구성원들의 수용성, 그리고 수용성에 영향을 미치는 조직 환경적 변수에 대한 검증은 아직 그 수가 미흡하다.

최근의 사례를 보면 성과관리시스템의 적용 양태에서 조직의 중요한 의사결정을 위해 필요한 정보를 제공받기 위해 성과를 관리하기 보다는, 구성원 개개인들을 통제하기 위해 성과를 관리해야 한다는 점에 치우쳐 있어 성과관리의 진정한 의미를 왜곡하고 있다는 우려가 생겨나고 있다. 이에 따라 조직원 개개인에게 평가에 대한 부담감을 가중시키게 되고, 조직의 성과 및 평가에 무관심하게 되는 역효과가 발생한다. 이는 결국 공공 기관의 성과관리제도에 대한 공무원들의 인식도가 떨어지는 결과를 초래하게 된다. 그리고 개인 수용도의 문제는 조직 전체의 성과적 효율에 대해서도 악영향을 미칠 가능성이 존재한다.

이러한 맥락에서 본 연구는 공공부문의 성과관리제도 인식도의 문제를 연구의 핵심 주제로 선정하고, 크게 두 가지 연구 질문을 제시하였다.

첫 번째 연구 질문으로는 “조직원의 성과관리제도 수용도에 영향을 미치는 유효한 변수에 대한 분석”을 선정하였다. 구체적으로는 서울시 및 강서구를 연구 대상으로 하여 두 지방자치단체가 운영하는 성과관리제도를 둘러싼 조직 차원의 변수를 크게 지표설정요인, 조직환경요인, 개인인식요인, 집행관리요인의 4가지 방향으로 나누고 각 요인에 따른 세부 요인을 도출한 후, 세부 요인들이 서울시 및 강서구청 공무원들의 성과관리제도에 대한 인식 정도에 대해 통계적으로 영향을 미치는지 연구하고, 유의미한 요인을 대상으로 현행 성과관리제도의

문제점을 도출하고자 하였다. 그리고 이를 바탕으로 하여 서울시 및 강서구청 공무원들의 성과관리제도에 대한 수용도와 관련하여 전반적인 분석을 진행하였다.

두 번째 연구 질문으로는 “통계적인 결과 도출을 통해 조직원의 성과관리제도 수용도에 영향을 미치는 것으로 드러난 영향 요인을 중심으로 현행 정부조직의 사례 분석을 바탕으로 규명하여 공공분야에 있어 성과관리제도 도입의 문제점을 분석하고 지방자치단체 내 성과관리제도의 성공적인 정착을 위한 제언 도출”을 설정하였다. 조직원들의 성과관리제도 수용도에 부정적인 영향을 미치는 원인에 대해 위의 사례를 바탕으로 하여 궁극적으로 향후 지방자치단체의 성과관리가 성공적으로 운영되기 위한 전략 측면에서의 시사점을 제공하고자 하였다. 특히 본 논문은 기존 선행논문에서 단일 수준의 지방자치단체의 공무원만을 표본으로 연구하여 국내 지방자치단체의 전반적인 실정을 파악하는 데 있어 한계가 있다는 점을 보완하기 위해 서울시와 강서구청을 대상으로 하는 두 수준의 표본을 선정하여 보다 수치적인 적실성을 보완하였다. 서울시의 경우 전략적 성과관리체계를 다년 간 성공적으로 운영 중에 있는 대표적인 정부기관으로서 평가받고 있고, 강서구는 성과관리체계에 대한 꾸준한 보완계획을 실시 중에 있는 서울시 내 자치구 중 하나로서 두 조직을 함께 연구하는 것은 연구결과의 일반화 가능성을 보완해 줄 수 있는 연구대상이라고 평가하였다. 더불어 기존 리커트(Likert) 5점 척도를 기반으로 하는 설문 이외에도 성과관리 전담 부서에 속한 공무원들을 대상으로 개방형 설문을 병행 실시하여 실제 각 조직의 성과관리 운용 및 조직원들의 수용에 있어 문제점은 무엇인지 심층적으로 도출하고자 하였다.

구체적인 논의의 진행 방향은 다음과 같다.

첫째, 논의의 대상이 되는 성과관리제도(MBO, BSC)를 포함하는 전반적인 성과관리제도의 개념적 배경에 대해 파악한다.

둘째, 지방자치단체의 성과관리제도를 기반으로 한 이론적 연구를 바탕으로 하여 소속 공무원들이 조직 내 성과관리제도를 인식하고 수용하는 데 영향을 주는 요인을 분류한다. 해당 조직의 내, 외부적 환경과 제도를 운영하는 특징에 따라서 영향 요인을 나누어 본다.

셋째, 각 유형화 된 영향요인 중 조직원들의 성과관리제도에 대한 인식에 대해 통계적으로 유의미한 변수는 무엇인지, 그리고 각 요인의 영향 강도를 분석한다. 이를 위해 서울시와 강서구청의 두 지방자치단체 공무원들을 대상으로 설문지를 배포하여 각 영향 요인의 실제 유효 정도에 대해 통계적인 수치로서 파악한다. 객관식 설문조사 및 주관적 인터뷰를 병행하여 실제 조직원의 성과관리제도 수용도에 영향을 미치는 변수가 무엇인지 고찰한다.

넷째, 서울시 및 강서구 공무원의 성과관리제도에 대한 수용성 분석을 토대로

하여 중앙정부조직 중 MBO, BSC를 성공적으로 운영하기 위한 논의사항을 비교 및 분석하여 현재의 지방자치단체 성과관리 운영 상황에 대한 시사점을 제공하여, 국내 지방자치단체들이 지속적으로 조직의 성과를 유지 및 향상시키기 위하여 향후 성과관리제도를 어떤 방식으로 운용해야 하는지에 대해 대안을 도출하고자 한다.

제 2절. 연구의 범위 및 방법

1. 연구의 범위

본 연구는 지방정부의 성과관리제도에 대해 영향을 미치는 요인을 유형화하여 실제로 직원들의 성과관리제도 수용에 유의미하게 영향을 미치는 변수가 무엇인지에 대해 상관관계를 조사해보고자 한다. 다시 말해 실제 공무원들이 성과관리제도에 대해 어떤 인식을 지니고 있으며, 성과관리제도의 수용에 있어 어떠한 문제점이 발생하고 있는지에 대해 살펴보고 이를 극복할 수 있는 방안에 대해 제언을 제시하는 것에 본 연구의 목적이 있다.

이를 위해 우선 연구 대상의 범위를 여러 수준의 정부 중 지방정부로 한정하여 우선 지방정부의 정확한 개념적 정의를 살펴보고 지방정부 중에서도 본 연구의 조사 대상인 서울시 및 강서구의 성과관리제도 운영 현황에 대해 설문지법을 활용하여 분석해보고자 한다. 그리고 이를 바탕으로 하여 서울시 및 강서구를 둘러싼 조직 환경과 소속 공무원들의 수용성 영향 정도 및 각 요인의 유효성에 대해 분석하고 논의를 종합하여 시사점을 도출해 볼 것이다.

본 연구는 지방자치단체 중에서도 서울시와 강서구를 대상으로 한다. BSC를 운영 중인 서울시와 MBO를 운영 중인 강서구를 함께 조사함으로써, 다양한 성과관리제도 유형 대한 연구를 수행할 수 있는 장점이 있었다. 서울시는 특별시의 지위를 가지는 광역자치단체로서 광역시 및 도와 함께 중앙정부의 직할로 되어있지만, 수도를 특수한 역할기능이 인정되어 지위, 조직, 운영 등에 있어서 이들과는 다른 일정한 특례가 부여되어 있는 광역지방자치단체이다. 이처럼 서울시는 수도의 기능을 수행하기 위해 기타 기초, 광역지방자치단체와 차별화되는 지위 및 기능을 지니고 있으며 기타 지방자치단체에 비해 성과의 측면에서도 더 큰 수준의 국민적 기대와 압력을 받고 있다. 위와 같은 환경적 요소에 기인하여 서울시는 일찍이 BSC 성과관리체제를 운영하고 있으며 사후평가 및 개선에 있어서도 노력을 기하고 있다.

표 1. 서울시 자치구 성과관리 현황

자치구	주관부서	주관 팀	관리체계	주요 평가방식	지표 수 (2016)
강서구	기획예산과	정책기획팀	MBO	비계량	-
서대문구	정책기획담당관	정책평가팀	자체	계량	101
도봉구	감사담당관	평가심사팀	BSC	계량	113
금천구	기획예산과 감사담당관	정책기획팀 심사평가팀	자체	계량	200
성동구	감사담당관	심사평가팀	MBO	비계량	-
양천구	기획예산과	기획팀	자체	비계량	-
송파구	기획예산과	성과관리팀	BSC	계량	240
광진구	기획예산과	기획팀	BSC	계량	551
용산구	기획예산과	기획팀	BSC	계량	151
중구	기획예산과	혁신평가팀	MBO	비계량	167
마포구	기획예산과	기획팀	BSC	계량	-
은평구	기획예산과	기획팀	MBO	비계량	-
영등포구	기획예산과	심사평가팀	MBO	비계량	-
강북구	기획예산과	기획조정팀	MBO	비계량	-
성북구	기획예산과	기획팀	MBO	계량	-
노원구	기획예산과	기획팀	MBO	비계량	151
동대문구	감사담당관	심사평가팀	MBO	비계량	-
중랑구	기획예산과	기획조정팀	BSC	계량	300
종로구	기획예산과	기획팀	BSC	계량	215
관악구	기획예산과	창의혁신팀	BSC	계량	143
강동구	기획경영과	기획조정팀	MBO	비계량	-
강남구	기획예산과	혁신평가팀	BSC	계량	-
서초구	기획예산과	기획팀	자체	계량	-
동작구	기획예산과	기획팀	자체	계량	-
구로구	기획예산과	창의혁신팀	자체	계량	-

-: unconfirmed

강서구는 서울특별시 내에 존재하는 25개 구 중 하나로서 1963년 경기도 김포군에서 서울로 편입된 이래 영등포구에 속했으나 1977년 강서구로 분리 및 신설되었다. 신설된 이후 신속하게 자치관리의 기틀을 마련하여 서울과 타 지역 간의 교통중심지 역할을 수행하고 있다. 2016 성과관리계획에 의하면, 강서구의 성과 미션은 ‘중단 없는 도약, 명품도시 강서’이며, 그 아래 ‘녹색도시·안전도시·교육도시·미래도시·문화도시·복지도시의 추구’의 비전을 두고 있다. 구체적인 성과관리 체계로는 표 1에서 나타난 바와 같이 MBO를 활용하고 있으며, 단시일 내 BSC의 도입을 위해 전문위원단을 구성할 예정에 있다. 그 중에서도 복지 분야는 강서구가 중점적으로 추진하는 분야로서, ‘사례관리 사업’을 통해 찾아가는 복지를 실현하고 있다. ‘사례관리 사업’이란 위기에 처한 가정을 발굴하여 지역사회 복지관이나 민간기관, 단체, 자원봉사자 등과 협력해 정상적인 가정으로 거듭나도록 도와주는 것을 말한다. 강서구는 이러한 점을 인정받아 230개 시, 군, 구를 대상으로 보건복지부에서 실시한 ‘2010년 하반기 사례관리사업’ 평가에서 우수기관으로 선정되기도 하였다. 그만큼 강서구의 자치성과에 대한 위상은 서울 내 다른 구와 비교하여도 우수함을 인정받고 있다.

본 연구가 대상으로 하는 서울시와 강서구의 두 지방자치단체는 성과관리를 다년 간 운영 중에 있으나, 내부적으로는 공무원들이 자신이 속한 조직의 성과관리에 대해 무관심하거나 혹은 다루기 어렵다고 여기고 부정적인 평가를 내리는 사례가 발견되고 있다. 이와 같은 평가는 전반적인 조직원들의 성과관리에 대한 수용도 저하를 초래하고, 결과적으로는 지방자치단체 내의 성공적인 성과관리제도 정착을 저해시킬 수 있기에 위와 같은 문제에 대한 심층적인 고찰 및 해결 방안에 대한 모색이 필요하다고 할 수 있다.

2. 연구의 방법

본 연구는 지방정부의 성과관리체계에 대해 조직 구성원들이 수용하는 정도에 영향을 주는 요인에 대해 살펴보기 위해서 기존의 문헌적 연구방법과 실증적 연구방법을 병행하고자 한다.

우선 문헌적 연구방법으로는 주로 문헌자료 조사를 기반으로 하여 국내, 외 학위논문 및 학술논문, 단행본, 연구보고서 등과 같은 다양한 분야의 문헌을 통합하여 분석함을 통해 우선 성과관리제도에 대해 고찰한 후 기존 연구자들이 분석한 성과관리체계 수용의 유력한 영향요인이 무엇인지 알아보하고자 한다. 더불어 기존 연구들이 조직 내 성과관리체계에 대한 구성원의 수용도와 유의미한 영향요인에 대해 어떤 결과를 도출하였는지 살펴보고, 이를 통해 본 연구에서

설정할 영향 요인에 있어 학문적 근거로서 활용하고자 한다.

이어 실증적 연구방법으로는 기존의 문헌연구에서 언급한 변수들과 연구대상인 서울시 및 강서구의 현황을 바탕으로 하여 연구자가 자체적으로 도출한 특수변수를 종합하여 유형화한 변수의 틀을 바탕으로 연구모형을 형성하여 검증 절차를 거치게 된다. 연구 분석의 경우 변수의 조작화를 통해 5점 척도의 객관식 설문지 및 주관식 개방형 설문지를 구성하여 필요한 자료를 수집하며 이를 토대로 통계분석을 실시하여 분석해보고자 한다.

종합적으로는 다양한 연구방법의 병행을 통해 국내 지방자치단체의 성과관리에 도움이 될 만한 제언을 제시하며, 특히 실증적 분석을 통해 얻은 실제 지방자치단체 공무원들의 인식도를 종합하여 향후 지방정부의 성과관리 발전 방향에 대해 논하는 것에 본 연구의 주안점을 두고 있다.

제 2장. 이론적 배경 및 선행연구

제 1절. 성과관리제도

1. 성과관리의 개념

현대사회에서 개인적 또는 집단적 측면에서 노력의 대가 내지는 행위의 결실로서 성과(performance)는 중요한 의미를 가지고 있다. 성과의 개념은 매우 다의적인데, 일반적으로 성과는 조직이 가용한 예산과 자원을 가용하여 어느 정도의 결과물을 산출하였는가를 의미하며 초점을 어디에 두는가에 따라서 능률성(Efficiency)의 개념으로 혹은 효과성(Effectiveness)의 개념으로 나누어진다. 조직이 업무나 활동 속에서 성과를 어떻게 규정하는가에 따라 이는 천차만별의 분류가 가능하다는 특징이 있다(공동성 외, 2009; 이광희, 박종훈, 2008). 사회의 구성을 민간부문과 공공부문으로 나누어 볼 경우, 민간부문의 성과는 기업의 생산성, 매출액, 손익과 같은 가시적 지표로서 상대적으로 공공부문에 비하여 측정하기 쉽다. 그러나 공공부문의 경우, 가장 중요한 지표 중 하나로서 공익이 언급되기 때문에 성과의 측정에 있어 모호한 측면을 지닌다. 성과에 대한 개념적 정의는 학자마다 다르게 제기되고 있으나, 목표의 달성이나 산출물 등과 같은 결과적 측면에 대한 강조가 공통점으로 나타나고 있다(박종훈, 1999).

이처럼 다양한 학자들이 성과관리에 대해서 상이한 개념적 정의를 도출하였다. Rashid(1999)는 성과관리에 대해 “다층적이고 다 영역적인 활동으로서 성과를 모니터링 하고 평가하며, 이를 시스템으로 환류 시키고 성과격차의 해소방법을 학습시키는 것”이라고 언급하였다.

Politt(2002)는 성과관리가 “공공부문의 전략적 우선순위를 설정하는 한편 이를 조직 전체와 개개인의 구체적인 성과목표로 변화시키는 과정”이라고 정의한 바 있다.

고영선 등(2004)은 성과관리의 정의와 관련하여 “전략목표와 성과목표를 설정하고, 사업을 설계하며, 사업을 시행하고, 목표했던 산출과 결과가 달성되었는지를 점검하고, 이를 의사결정에 환류 시키는 것”으로 설정하였다.

이세구(1999)는 성과관리를 “조직 및 하위부서, 개인의 성과가 조직이 추구하는 궁극적인 목표와 잘 연계도리 수 있도록 돕기 위한 일련의 관리 체계”라고 하였다.

한편 성과관리에 대한 용어의 정의에 대해 「정부업무평가기본법」이 언급한 바에 따르면, 해당 법 제 2조 6항에서 “정부업무를 추진함에 있어서 기관의 임무, 중, 장기 목표, 연도별 목표 및 성과지표를 수립하고, 그 집행과정 및 결과를 경제성, 능률성, 효과성 등의 관점에서 관리하는 일련의 활동”이라고 언급한 바 있다. 다양한 개념적 정의를 종합해보면, 크게 조직구성원 개인에 대한 성과관리 개념과 조직 전반적인 성과관리의 개념으로 양분되는 것을 알 수 있다. 따라서 본 연구에서 언급하는 조직의 성과관리란 개인 차원 및 조직 차원의 성과관리를 통합한 개념으로, 조직 내 전략 목표를 기반으로 수행하는 제반 사업에 대해 다차원적으로 평가하고 거시적으로는 성과를 관리하는 활동이라고 정의할 수 있을 것이다.

최근에는 보다 평가제도의 실효성을 확보하기 위해 통합성과관리제도를 구축하여 분절되어 있는 각종 평가 제도를 유기적으로 통합하고, 결과지향적인 공공부문의 관리 측면에서의 개혁과 연계하여 평가의 효과를 향상시킬 수 있도록 하고 있다. 성과관리의 통합적 시행은 성과관리제도의 중복 시행으로 인한 업무의 과중화를 방지하고, 성과관리제도를 유기적으로 연계시켜 공공부문의 성과 및 이의 평가를 효율적으로 운영하기 위한 방안이다.

2. 공공조직의 성과관리제도

현대적 의미에서의 성과관리가 태동하게 된 시초는 1980년대 중반 영국, 뉴질랜드, 호주 등을 중심으로 발생한 경제 불황에 기인한 정부실패 상황을 타계하고자 효율성을 강조하는 정부 개혁이 논의되면서 부터이다. 1970년대의 서구 유럽 사회에서 복지, 의료 등 각종 사회정책이 확대되는 한편 재정 지출이 증대되고, 이에 따른 정부의 비대화와 무능이 지적되기 시작한 시점으로서, 오일쇼크 및 경제성장 악화 등으로 기인하여 과도하게 커진 정부의 재정 규모를 적정 수준으로 만들기 위하여 성과에 대한 개념이 중요해지게 되었다.

정부의 비효율적 구조를 탈피하기 위해 신공공관리론이 대두되기 시작하였으며, 신공공관리적 접근을 통해 규제를 완화하고 정부 조직을 탄력적으로 관리하기 위한 제도적 개혁이 시작되었다. 기존의 통제 지향적 성과관리는 통제를 주목적으로 하여 재무적인 관점에 지나치게 많은 초점을 맞추었고 이는 체계적인 전략의 부재 문제를 남겼으며(안재호, 2007), 이를 개선하여 현재 활용되고 있는 결과 중심적인 성과관리는 조직원들에게 보다 재량을 부여하며 이해관계자들의 참여를 보장하는 한편, 재무적 관점 이외에도 다양한 관점을 반영하고 있다.

결과 중심적인 성과관리에 대한 개념의 경우 목표를 추구하는 활동 및 조직의

목적을 달성하기 위한 관리과정(Armstrong and Murlis, 1994; Hendry, Bradley and Perkins, 1997)으로 파악되며, 성과관리를 평가적인 관점에서 인지하거나 혹은 정부개입의 과정과 산출물, 가치 등을 평가하여 미래를 위한 정책에 반영하는 일련의 과정으로 파악한다.

공공무문의 성과관리가 가지는 특징은 목표, 프로세스, 조직과의 상호작용 등의 세 가지 관점으로 분류하여 파악할 수 있다. 첫째, 공공조직의 목표를 중심으로 공공조직의 성과관리에 대한 정의가 가능한데, 공공조직의 성과관리를 투입에서 목표의 달성까지에 달하는 효과적인 업무추진과정을 바탕으로 달성한 업무의 결과와 목적 달성의 수준이라고 정의하는 것이 가능하며(한종희 외, 2003), 공공부문의 전략적 우선순위를 설정하는 한편 이를 조직 전체와 개개인의 구체적인 성과목표로 변환시키는 과정(Politt, 2002)이라고 볼 수 있다.

둘째, 공공부문의 성과관리는 조직의 비전과 전략에 맞추어 조직의 목표를 효율성 및 효과성에 입각하여 추진하는 일련의 활동으로 정의할 수 있고, 공공부문의 성과관리가 해당 조직의 목적과 기존, 방법 등을 포함해야 한다고 언급한다(이찬 외, 2010).

셋째, 공공부문의 성과관리를 조직 간 상호작용 측면에서 정의하는 경우가 있는데, 공공부문의 성과를 공공조직의 기관별, 조직별, 사업별로 수행하는 행정활동의 산물인 예산집행에 따른 재화와 서비스의 공급 결과로 창출되는 산출물 및 그 파급효과를 포괄하는 개념으로 정의하고 있으며, 성과관리를 개인의 성과와 조직의 성과를 이미 형성된 지표를 통해 체계적으로 측정함으로써 효과적으로 활동을 평가하는 과정이라고 바라본다(이세구, 2003). 결과적으로 공공부문은 민간부문과 다르게 능률성과 효과성이 정부의 생산성이라는 목표에 함께 포함되므로 정의가 다양하고 복잡하다는 점이 지적되나(Holzer, 2004), 그만큼 성과관리에 대한 연구가 다양화되는 장점이 있고 시대마다 개념이 다르게 제시되고 있으며 현재까지도 활발하게 이루어지고 있다는 의의가 있다.

제 2절. BSC 성과관리제도

1. BSC의 개념

Kaplan과 Norton에 의해 개발된 BSC는 기존의 회계, 재무 시스템에서 간과되었던 기업의 미래 성과를 창출하는 근원인 기업의 미션, 비전, 목표에 대한 이해를 명확히 하는 한편 재무적 부분뿐만 아니라 비 재무적인 지표인 고객,

내부 프로세스, 학습과 성장이라는 다양한 관점을 제시한다(Kaplan&Norton, 1992).¹⁾ 이러한 4가지 관점을 통해 핵심성공요인(CSF, critical success factor)을 도출하고 이러한 성공요인을 계량화 된 지표로 측정할 수 있도록 하는 핵심성과지표(KPI: Key Performance Indicator)를 산출하여 제공한다. 이러한 조직의 목표와 핵심성공요인 및 성과지표 사이의 인과관계는 전략지도(Strategy Map)를 통해 도식적으로 표현된다(김철희 외, 2006).

표 2. BSC의 기본적 모형

비전과 전략	재무적 관점
	재무적으로 성공하기 위해 우리는 주주에게 어떻게 보여져야 하는가?
	고객 관점
	비전을 달성하기 위해 우리는 고객에게 어떻게 보여져야 하는가?
	내부 프로세스 관점
	주주와 고객 만족을 위해 우리는 어떤 비즈니스 프로세스에 탁월해야 하는가?
	학습 및 성장 관점
	비전을 달성하기 위해 변화하고 개선하는 능력을 어떤 방법으로 길러야 하는가?

출처: Kaplan and Norton(1996), "The Balanced Scorecard- Measures that Drive Performance," Harvard Business Review, January-February, p.76.

BSC의 개념은 표 3과 같이 다수의 연구자로부터 정의되어 왔으며, 처음으로 BSC를 소개한 Kaplan&Norton(1992, 1996)은 ‘과거의 매출이나 순이익 같은 재무적 성과에 치우쳤던 기존의 성과측정시스템의 한계를 네 가지 측면의 관점을 추가시켜 균형 잡힌 성과 측정을 가능케 하는 한편 기업의 전략을 실현하기 위해 제안된 평가시스템’, 또한 ‘단순한 진술적 성과측정 시스템이 아니라 장기적으로 전략을 수행하기 위한 관리시스템’으로 정의한 바 있다. Niven(2002, 2005)은

1) BSC는 1990년 KPMG의 연구지부인 Nolan Norton 연구소가 연구한 “Measuring Performance in the Organization of the Future”에 기원을 두고 있다. 이 연구는 1년간 다국적 기업을 대상으로 1990년 한 해 동안 제조업, 서비스업, 중공업 등 12개 회사를 대상으로 모임, 토론, 사례 연구를 실시하였다. 이러한 연구 과정을 통하여 새로운 차원의 성과측정기록표를 선정하였다. BSC를 균형성과표(Balanced Score Card)라고 하는 것은 성과 측정에 있어 재무적 측정지표와 비재무적 측정지표의 균형을 강조하기 때문이다.

‘조직의 전략으로부터 선택되어 신중히 선택된 성과지표들의 집합’과 ‘측정시스템으로부터 전략관리시스템까지 전략을 명료화하고 구체화 할 수 있는 강한 커뮤니케이션 도구’를 BSC의 정의라고 하였다. Olson은 BSC가 ‘재무지표 일변도의 기존 성과관리의 한계를 극복하고 조직의 비전과 전략 및 이를 구현하기 위한 모든 요소를 재무적 관점, 고객 관점, 내부 비즈니스 프로세스 관점, 학습과 성장 관점에서 균형 있게 평가하는 새로운 전략적 성과관리’라고 보았다.

국내 연구로는 김상옥(1999)이 ‘전통적 성과관리와 달리 BSC의 경우 기업의 현재 건강상태를 진단하는 한편 어떻게 하면 건강을 개선하여 능동적 조직으로 만들 수 있는지의 관점을 제공하는 동기요인으로서의 평가시스템’이라고 평가한 바 있다. 이어 서정록(2005)이 ‘과거 성과를 나타내는 재무적인 성과지표에 미래의 성과를 창출하는 동인에 대한 비재무적 성과지표인 고객과 공급자, 종업원, 내부프로세스 및 학습과 성장 등을 추가한 평가시스템’이라고 정의하였으며, 김희경 외(2001)가 ‘단순히 성과를 측정하기 위한 성과지표가 아니라, 조직의 살아있는 전략적 관리도구이며, 전략적 의사결정기준’이라고 언급하였다.

표 3. BSC의 정의에 대한 선행연구

연구자	정의
Kaplan& Norton (1992)	과거 매출이나 순이익 같은 재무적 성과에만 치우쳤던 기존의 성과측정시스템의 한계를 보완하기 위하여 내부프로세스, 고객, 학습 및 성장 관점을 추가하여 균형 있는 성과 측정을 통해 기업의 전략과 가치를 실현하기 위해 제안된 평가시스템
Kaplan& Norton (1996)	단순한 전술적 성과측정 시스템이 아니라 장기적으로 전략을 수행하기 위한 관리 시스템
Niven (2002)	조직의 전략으로부터 선택되어 신중히 선택된 지표들의 집합
Niven (2005)	측정 시스템부터 전략관리 시스템까지 전략을 명료화하고 구체화 할 수 있는 강력한 커뮤니케이션 도구
김희경, 성은숙 (2001)	단순히 성과를 측정하기 위한 지표가 아니라, 조직의 살아있는 전략적 관리도구이며, 전략적 의사결정의 기준
서정록 (2005)	과거 성과를 나타내는 비재무적 성과지표에 미래의 성과를 창출하는 동인에 대한 비재무적 성과지표인 고객과 공급자, 조직원, 내부프로세스 및 학습과 성장 등을 추가한 평가 시스템
최봉학 (2009)	주요사업 성과를 관리 가능한 몇 개의 핵심성과 지표로 명료하게 통합하여 경영자로 하여금 기업의 건강 상태를 신속히 검토할 수 있도록 돕는 시스템

출처 : 권오준, 오재인(2007) 재구성

2. BSC의 등장배경

산업시대의 민간, 공공조직은 예산, 이익, 주식수익률 등의 주로 재무적인 지표에 의한 성과관리를 위주로 진행 해 왔다. 이 시기의 기업들은 이윤을 획득하기 위한 목적으로, 표준 제품의 대량 생산과 높은 생산성을 유지할 수 있는 신기술의 개발만이 성공의 요소라고 여겼다. 그러나 오늘날 지식을 중심으로 하는 정보화 시대가 출현하게 되면서 조직의 경쟁 환경은 보다 수준 높은 차원으로 발전하였다. 즉, 20세기 정보화 시대에서의 조직은 다양한 온라인 매체를 통해 제품 및 서비스에 대한 정보가 다양화 된 결과로 고객들의 수요 역시 다원화 되는 변화를 겪었고 이를 통해 기존의 표준화 된 재화의 대량생산체제 만으로는 지속적인 경쟁적 우위를 확보하기 어려워지게 되었다. 이로 인해 지속적인 변화와 혁신이 조직 생존의 핵심으로서 강조되었다(Kaplan&Norton, 1992:79). 또한 고객이라는 새로운 명제가 핵심 화두로 떠오르는 한편, 무형자산에 대한 관심이 증가하였다(김운태, 2002). 이전부터 성과를 모니터링하기 위한 시도는 있었다. 1760년의 ‘기획, 계획, 예산제도(PPBS: Planning, Programming, and Budgeting System)’, 1970년대의 영 기준 예산편성(Zero Based Budgeting)과 목표에 의한 관리(MBO: Management by Objectives)가 그 사례이나 이들 역시 조직의 성과를 보다 효과적으로 관리하는 데에는 일종의 한계가 있었다.

위와 같은 조직의 경쟁 환경 변화 양상에 따라 기존의 재무 중심적 성과관리는 다음과 같은 비판에 직면하게 되었다.

첫째, 재무 중심의 성과관리는 과거 활동의 결과에 대한 측정치인 후행지표를 활용하여 과거 지향적이며 역사적인 특징을 지니므로 조직의 향후 성과에 대한 효율적인 정보를 제공하기 어렵다.

둘째, 재무적 측정치만을 요소로 하여 단기적 성과를 중시하기 때문에 단기간에 성과가 도출되지 못하는 분야에 대해서는 투자가 소홀해져 장기적인 조직의 발전을 저해한다.

셋째, 재무 중심의 성과는 고객만족, 품질 등 비 재무적인 활동으로부터 얻어지는 부분이 지대함에도 불구하고 비재무적 활동에 대한 관심을 소홀히 하여 결과에 대한 분석의 정확도가 훼손된다.

넷째, 재무 중심의 성과관리는 개별 부서의 성과를 강조하며 조직 전체 전략에 대한 거시적인 계획을 수립하지 못한다(Kaplan&Norton, 1993: 134, Niven, 2003:8).

이처럼 기존의 성과관리제도에 대해 단순 재무적 지표에만 의존하고 있다는 비판이 제기되자 재무적 지표와 함께 비재무적 지표를 함께 측정 요소로 포함시켜 성과의 개념을 보다 확장시키고자 하는 의도에서 출발하게 된 것이 바로 BSC이다.

외국의 경우 BSC가 도입되게 된 배경은 기업의 비전을 구체적인 측정 가능한 목표로서 변환시키고자 하는 의도로 출발한 경우가 대다수이며, 그 다음으로는 사업의 우선순위에 따라 자원을 할당하고 사업 계획의 수립을 하기 위하여 기업의 전략을 하위 조직원들에게 이해시키는 의사소통의 수단으로 도입되고 있다. 특히, 전략 목표를 부서별로 정렬하기 위하여 많이 활용된다.

반면 국내 기업의 BSC 도입 이유는 외국의 경우와는 상이한데, 국내의 경우 1990년대 후반 발생했던 IMF 경제위기로 인해 기업의 구조조정과 성과 중심의 연봉제를 정립시키기 위한 인사평가시스템의 일환으로 도입되었다. 외국 사례처럼 내부의 필요성에 의한 전략경영의 수단이라기보다는 주로 성과 지표 개발을 통한 조직과 개인의 성과평가 수단으로써 도입한 면이 강하다고 할 수 있다.

최근에는 민간부문 보다도 공공부문에서 더욱 성과관리의 중요성이 강조되고 있으며 주요 지방자치단체를 대상으로 도입이 이루어지고 있다. 기존의 전통적인 성과측정 체계는 상대적 불완전성, 정확성 및 중립성 결여, 역동적이고 다양한 근무 환경 내에서의 균형 부족 등이 단점으로 지적되어 왔으며(이석환, 2005), 이에 따라 미래지향적 관점의 성과측정과 관리의 중요성이 강조되었다.

3. 공공조직의 BSC

1) 도입 배경

BSC가 민간부문에서 성공한 이후 Kaplan과 Norton(1996)은 이를 공공부문의 효율성 제고를 위한 혁신적인 기법으로 공공부문에서의 적용을 주장하였다.²⁾ 공공부문, 특히 정부기관은 민간기업과 달리 수익을 목적으로 존재하는 것이 아니라 정부의 고유한 임무를 수행하기 위해 존재한다(이석재 외, 2001). 따라서 민간부문에서 적용되었던 BSC를 공공부문에 그대로 적용하기에는 한계가

2) Kaplan과 Norton(1992)이 BSC를 민간 부문의 성과측정 모형으로 구축한 후에 공공 부문에서 BSC를 효율적으로 적용하기 위한 많은 연구들이 이루어졌고, 실제로 공공부문에 도입이 활성화되기 시작하였다. 대표적인 해외 사례로서 미국의 정부성과관리법(GPRA: Government Performance & Results Act)의 제정 이후, 미국 연방정부를 비롯한 많은 공공기관들이 BSC를 도입하려는 시도를 하였다. 영국의 경우 국방부에 BSC가 도입되었고, 싱가포르의 모든 공기업에 대해 BSC 작용이 의무화 되었다(김순기, 정순여, 2002).

있다는 인식이 확산되었다. Kaplan(1999)은 미국에서 BSC를 최초로 실시하였던 샤롯데(Charlotte)시의 적용 사례를 들며 민간 부문에서 사용된 재무적 지표가 공공 부문에서 조직의 존재를 정당화하는 가장 적실한 지표라고 볼 수 없다는 점을 지적하는 한편, 조직이 시민의 필요를 충족시켜 주었는가의 여부에 초점을 맞추어야 한다고 제시하면서 공공부문에 대한 BSC의 적용 방법을 수정하였다.³⁾ 공공부문에 대한 BSC 모형의 구축은 Niven(2003)에 의해 체계화되었다. Niven은 공공부문에서는 공익성이 강조되기 때문에 BSC의 관점에 대한 수정이 필요함을 지적하였고, 기존의 4가지 관점에 대한 정의를 공공부문의 특성에 맞게 수정하였다.

공공부문에서 BSC 성과관리를 도입하는 이유를 김승태 등이 언급하였는데, 이에 의하면 첫째, 다양한 관점의 성과관리를 구조적으로 정리하여 보다 적은 지표로 효과적인 성과 관리를 실현할 수 있다는 것이다. BSC 성과관리에서는 지향해야 할 비전의 실현이라는 관점으로부터 4개의 관점이 기본 구조로 주어진다. 공공 부문의 관점에서 BSC 성과관리의 구성은 목표 실현을 향하여 고객에게 어떠한 서비스를 제공해야만 하는가, 그 서비스를 제공하기 위하여 재원을 효율적으로 활용하고 있는가, 그것을 계속하기 위한 노력을 하고 있는가라는 점을 시사하고 있다. 이러한 시사점이 제공되어 BSC 성과관리에서 사용되는 평가지표의 의미가 명확하게 되고 보다 적은 지표로 적절한 판단을 하기 쉬워진다.

둘째, 정보 공유의 기능에 관한 것이다. 공공 부문의 경우 재정, 인사, 총무, 기획 등 담당하는 기관이 다양하지만 기관 간의 상호 공유는 거의 이루어지지 않은 상태이다. BSC 성과관리는 4개의 관점과 관련 부문을 연결시키는 과정을 통해 정보의 상호 공유를 비교적 간단하게 실시할 수 있다고 보았다(김승태, 김선엽, 임영제, 한국 인간관계학보 10(1): 168-169).

2) 도입 특징과 성공 요인

(1) 도입 특징

BSC 성과관리를 공공부문에서 도입 및 시행하는 데에 있어서 몇 가지 민간 부문과 다른 특징적인 측면이 나타나고 있다.

첫째, 관점의 배열 차이이다. Niven(2006)은 “조직의 궁극적 가치 실현, 사회적 및 국가적으로 소명이 부여된 조직의 임무나 목적이 가장 높은 위치에

3) Kaplan은 비영리 조직인 May Institute에 대한 BSC 프로젝트를 진행하면서 BSC 관점의 수정을 지적하였고, May Institute는 고객 관점을 BSC의 최상단에 배치하였다(남영호 외, 2005).

정렬된다.”고 언급한 바 있다. 따라서 Kaplan&Norton이 제시한 BSC 성과관리의 네 가지 관점은 모든 조직에 동일하게 적용되는 것이 아니라 조직의 특징과 형태 등에 따라 달라져야 한다.

공공 부문은 민간 부문에서와 같이 주주 가치의 극대화와 목적이 아니고, 국민에 대한 사회적 책임 실현, 즉 공익의 추구가 주요한 목적이므로 민간 부문과는 근본적으로 다른 관점 및 구조와 각 관점을 구성하는 내용에 변화를 주어야 할 필요성이 있다.

관점의 배열 순서를 민간 부문은 ‘재무’관점이 가장 높은 위치에 있으나, 공공 부문에서는 ‘고객’이 가장 높은 위치에 배열된다. ‘고객’관점을 최상위에 배열하는 이유는 공공 부문의 임무나 목적은 다양한 이해관계자, 국민 또는 행정 서비스의 수혜자 개념으로서 고객들에 의해 결정되고 평가되기 때문에, 공공 조직에서는 고객 관점을 가장 상위의 가치로 판단하는 것이다.

둘째, 고객의 정의 및 범위를 한정하기 어렵다. 공공 부문의 경우 비용 부담자와 수혜자가 일치하지 않는 경우가 많고 다양한 이해관계자가 존재하므로, 고객의 정의 및 범위를 한정하기가 어렵다. Niven(2003)은 공공 부문의 미션은 서로 다른 모든 고객 집단을 만족시키는 것이므로, 조직과 관련된 모든 고객을 고객 관점에 포함시키는 것이 바람직하다고 주장한다.

셋째, 특정 관점이나 요소를 반드시 포함시키거나 제외시켜야 할 근본적인 원칙이 존재하지 않는다. 따라서 공공 부문에서 BSC 성과관리가 적용되는 조건은 조직이 가지고 있는 특성을 반영하여 시행되어야 할 것이다.

넷째, 지향하는 목표가 다양하고 명확하게 정의하기 힘들다는 측면이 있다. Nutt&Backoff(1992)에 따르면 공공부문의 목표설정 과정에는 민간 부문에 비해 다양한 이해관계자들이 참여하기 때문에 목표에 대한 합의 및 명확화가 어렵다. 따라서 공공부문에서는 민간 부문에 비해 지향하는 목표의 명확화에 더욱 신경 써야 한다.

(2) 성공 요인

BSC 성과관리가 공공부문에서 성공적으로 구축 및 시행되기 위해서 이석환(2005)은 최고 책임자의 지원과 관심, 시의회와의 협조체계 유지 및 동의절차의 필요성, 구성원들의 자발적 참여, 시민주도형 정부성과의 중요성, 지표와 타겟 설정 시 외부 전문가 참여 최소화, 총괄 BSC 지표 수, 과제 관리의 중요성, 장기간의 몰입과 안내, BSC 분석과 시범부서 운영의 중요성, 인과 지도의 중요성, TQM과 성과관리의 철학에 대한 이해, 연두보고와 BSC와의 연계 중요성, 네 가지 관점 별 특징의 중요성 등의 13가지 성공 요인을 제시하였다. 더불어

성과관리의 성공적인 안착을 위해 다음과 같은 네 가지 측면이 고려되어야 한다고 주장하였다.

첫째, 목표의 투명성이다. 즉 조직의 최상 목표체계인 비전이 조직의 하위 전략단위까지 투명하게 전달되는 것이 중요하다는 것이다. 이것은 조직의 비전으로부터 핵심성공요인들을 조직의 계층에 따라 캐스케이딩(Cascading)함에 있어 가급적 동일한 어휘를 사용하는 것이 중요함을 의미한다.

둘째, 비전과 미션에 입각한 지표 설정과 이러한 지표를 달성하기 위한 과제의 선정이 체계적으로 이루어져야 한다. 따라서 과제 지표가 달성되면서 결과 지표가 좋아지고 그로 인해 전략 목표가 좋아지고 최종적으로 비전에 접근하는 시각적인 관리가 될 수 있도록 설계, 운용되어야 한다. 민간 부문과 달리 공공 부문에서 과제 관리가 중요시 되어지는 것이 바로 이러한 이유에서다. 이는 특히 결과 지표 간의 인과관계도 중요하지만 실행과제 지표의 달성이 결과지표를 개선시킬 수 있다는 관점에서 이들 간의 인과관계 설정이 강조된다.

셋째, 지표 간의 인과관계는 각각의 전략단위 내에서의 관계 뿐 아니라 관점 간 인간관계, 조직 상위 계층과 하위 계층 간의 인과관계에서도 찾아볼 수 있는데, 공공 부문에서는 여러 외생변수의 개입 가능성이 존재하며 상황의 복잡성으로 이들 간 인과관계 설정이 어렵다는 난점이 있다. 많은 경우 형식상으로 인과관계를 설정해 두지만 현실적으로 사용되지 않는 경우가 대부분이므로 이러한 복잡함을 탈피하여 단순화하는 작업이 필요하다.

마지막으로 전략회의와의 연계 측면이다. 이것은 운영 측면과 연관성이 있는데 성과 측정이 결과를 평가하는 데에만 사용하고 끝내는데 그치지 않고, 정기적인 전략 회의에서 결과지표들의 관리 방향과 미래 정책 기획을 위한 중요한 지표로서 지속적으로 활용하여야 바람직함을 의미한다.

3) 도입의 문제점

BSC 도입은 전략적인 측면에서, 그리고 균형 잡힌 성과관리의 측면에서, 방법론적인 관점에서 긍정적인 효과를 지닌다. 그러나 BSC를 도입한 기관들이 실제 모두 전략적이고 균형적인 성과관리에 성공하는 것은 아니다. 특히 공공 부문의 경우 비교적 성과 측정이 용이한 민간 부문에 비해 새로운 측면의 어려움에 봉착하는 경우가 빈번하다. 실제 해외 사례를 통해 살펴보면 BSC를 적용한 후 가시적인 성공을 거두고 있는 지방 정부는 드문 것으로 조사되었다.

Niven(2002)은 공공부문 BSC 정착을 둘러싼 문제들을 제시하고 있는데, 성과 측정의 불가능성, 결과 활용 요건의 부적합성, 미션의 명확성 정도, 장기적 업무의 특성, 조직 문화, 위기 인식의 문제, 기술적 제약, 직원의 기술, 창의적인 지표

개발 가능성의 문제, 금전적 보상의 제약 등이 공공 기관의 BSC 도입 및 개발을 저해하고 있다고 하였다. 또한 BSC를 구현하는 데 있어 보다 일반적인 문제점으로서 관리프로세스와의 연결 문제, 세분화의 결핍, 새로운 평가방법의 부재, 조화된 경영 실천의 결여, 기간 및 목표의 설정 실패, 전략의 부재, BSC 교육 및 훈련의 부족, 경영진의 지원 부족 등을 제시하고 있다(방계원, 2006).

한편, Olve et al.(2003)에 의하면, 전략 지도 설정 문제, 실제 적용상의 문제들, 자원의 부족, IT 자원 정도 등이 BSC 공공 부문 도입의 주요 쟁점 사항으로 논의되고 있고, Ehrmann(2003)에 의하면 명확한 비전-미션-전략의 설정, 의사소통 문제, 지속적 정보 제공, 리더십, 전문지식 및 역량, 조직 및 기획 체제 등이 적절히 수립되어야 비로소 효과적인 BSC 시스템을 정착시킬 수 있다고 하였다.

또한 Charlotte 시의 사례를 고려하면, 전략중심조직이 BSC의 토대가 되고 있는데, 이러한 전략중심조직에는 전략의 구성 측면에서 미션/비전, 전략지도, 균형성과표, 이니셔티브, 목표치 등이 분명히 제시될 수 있어야 하며, 조직의 정렬이 통합규칙, 핵심 사업단위, 업무 팀과 시 정부, 외부 참여자와 조화를 이루어야 하며, 전 부서원의 어부 수행이 전략 인지, 목표 지향, 인센티브와 연계되어야 하며, CEO 지원, 실행 팀의 참여, 전략에 대한 책임, 성과 문화 등 책임자의 리더십이 발휘되어야 하며, 예산과의 연계, 운영 및 관리 체계와의 연계, 환류 체계, 학습 과정, 관리차원 회의 등 지속적인 과정으로서 BSC가 끊임없이 연계되어야 한다는 필요성이 대두된다.

BSC를 공공부문에 도입하는 과정에 있어서 나타나는 공통적인 구조상의 문제점을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 성과지표의 개발과 평가과정에서 객관성 및 신뢰성 문제이다. 성과관리의 고도화를 위해서는 기본적으로 성과지표의 객관성과 신뢰성을 확보하여야 한다. 하지만 민간부문과 다르게 공공부문은 지원업무가 대부분을 차지하므로 성과의 지표 개발이 어려운 측면이 있고 지표에 대한 계량화가 어렵다(Mark Schacter, 2004: 12-18). 또한 도입 초기에 있는 우리나라의 공공부문의 경우 지표 체계가 불안정하고 지표의 타당성이 높지 않으며 지표 간 연계성 부족이 지적 사항으로 남아있다(박광국 외, 2006).

둘째, 성과 중심의 조직문화 형성의 문제이다. 우리나라 공공부문은 연공서열제, 무사안일주의 등 관료주의 행태가 민간 부문에 비해 강하게 형성되어 있다. 그 동안 계급 간 구분이 명확한 연공서열 위주의 인사제도를 운영해 온 공공부문에서 단기간 내에 성과 중심의 조직 문화를 형성하는 것은 쉽지 않다. 실제로 BSC 성과관리를 도입한 조직 내의 구성원들 역시 긍정적, 부정적 인식이 혼재되어 있는 경우가 다반사이다.

셋째, 도입 준비기간의 문제이다. 성과 중심의 조직 문화가 제대로 형성되지 않은

단계에서 BSC 성과관리를 시행하기에는 준비기간이 부족하다. 미국의 경우 1993년 정부성과법(GPRA) 제정 후 5년간의 시험 기간을 거쳐 1999년부터 본격적으로 성과관리를 시행하고 있음에도 많은 연방기관들이 제도의 정착 및 도입 부분에서 문제를 겪고 있다. 우리나라 정부 투자기관의 경우에도 경영평가를 받아 온 기간이 20년이 넘음에 따라 목표관리제도(MBO)가 도입된 상태이며, 이를 기반으로 단계적인 BSC 성과관리를 추진하고 있다(안재호, 2007: 47). 그러나 성과관리의 기본적인 인식조차도 갖추어지지 못한 공공 부문에서도 BSC 성과관리를 다년간의 경험을 가진 정부투자기관과 같은 형태의 수준으로 무리하게 시행하고자 하여 여러 문제가 발생하고 있다.

넷째, 조직 관리자의 인식의 문제이다. 조직 관리자는 기존에 도입된 많은 성과 평가 체계들과 동일하게 BSC 성과관리를 이해하므로 단순히 조직구성원들의 통제 수단이라고만 인식한다. BSC 성과관리를 관리가 아닌 통제의 도구로만 파악하여 일선 부서를 중심으로만 시행하려고 하고 있어 효과가 제약적이라는 한계가 존재한다.

다섯째, 조직구성원 간의 의사소통 문제이다. 공공부문의 특성 상 민간 부문에 비해 조직의 비전 및 전략 수립과 이러한 전략들의 조직 구성원 간의 의사소통이 상대적으로 어렵다. 민간 부문은 신분 보장이 약하고 성과에 따른 이윤 배분이 정착되어 있으나, 공공 부문은 엄격하게 신분이 보장되고 조직의 가치가 일원화 되어 있기 보다는 다원화 되어 있다. 따라서 전략적 가치의 공유에 대한 필요성이 민간 부문에 비해 떨어진다.

물론 아직 도입 초기의 시점이므로 공공 부문의 BSC 도입에 대해 미리 선부른 판단을 내릴 필요는 없을 것이다. BSC 성과 관리가 공공 부문의 핵심적 성과 관리 체계로 자리 잡기 위해서는 앞서 제기된 문제점에 대한 검토가 필요하다.

4. BSC 선행연구

지금까지 진행된 BSC 관련 연구는 BSC 구축방법론, BSC 효과 측정, BSC 구축 시 성공 요인 등 크게 3가지 분야로 이루어져 왔다(김성수, 이학선, 2007).

1) BSC 구축방법론 선행연구

BSC 구축방법론 연구는 Kaplan&Norton이 BSC 방법론을 최초로 소개한 이후, 2004년에 조직구성원의 정보 및 조직의 자원을 전략과 연결하는 프레임워크를 발표하였다(Kaplan&Norton, 2004). 또한 다른 연구자들의 BSC 구축방법론

개발도 이어졌는데, Letza는 6단계의 BSC 구축방법론, Ahn(2001)은 6국면의 BSC 구축방법론, Brewer(2002)는 기업의 전략을 측정치로 연결하는 4단계의 구축방법론, Lohman(2004) 등은 9단계의 BSC 구축방법론을 각각 제시한 바 있다(김성수, 이학선, 2007).

한편 우리나라에서 BSC의 도입에 관한 연구를 살펴보면, 박종태(2001)은 호텔 기업의 경쟁력 향상을 위한 대안으로 객관적으로 측정되는 유형 자산의 가치와 비재무적 가치의 파악과 활용을 도모할 수 있는 BSC를 도입할 것을 주장하고 있다. 김주영(2001)은 BSC를 실시하고 있는 서로 다른 기업에서 나타난 변화의 양태를 종합적으로 분석하였다.

특히 행정학 분야에서 우리나라 공공부문에 도입된 BSC에 대해 분석한 연구의 경우, 박재희(1999)는 책임운영기관에 대한 기관 평가로서 공통적으로 적용될 수 있는 평가 기준을 제시하였다. 이 연구에서 제시하고 있는 성과 평가의 유형은 고객 차원의 평가, 특성 사업 및 프로그램 실적 차원의 평가, 재정 차원의 평가, 그리고 조직 운영 및 관리 차원의 평가로 나누어 볼 수 있다. 김순기, 김봉기(2001)는 공공부문의 BSC 도입에 관한 특성과 주의점에 대해 다루었고 김순기, 정순여(2002)는 BSC와 성과주의 예산제도의 연계에 관한 국제적인 사례들을 소개하면서 정부 기관에 적용할 때의 활용 방안과 유의점을 지적하였다.

또한 장덕희, 신열(2006), 이석환(2004)는 지방정부의 BSC 도입에 대해 연구하였는데 장덕희, 신열(2006)은 경영성과기법으로서 BSC 도입을 재조명 하였으며, 이석환(2004)는 공공부문의 BSC 도입이 공공 부문이 아닌 부문과의 차이가 존재함을 지적하며 공공 부문의 BSC 도입과 구축에 있어서의 각종 대안을 논의하고자 하였다. 이어 나태준, 이남국(2006)은 교육인적자원부의 성과관리제도와 관련하여 성과목표체계의 개발 사례를 심층적으로 분석하였다. 교육 정책의 새로운 방향과 비전을 세우고, 교육 예산을 보다 합리적으로 운용하기 위한 성과관리제도의 기본 틀 구축에서 나타나는 여러 문제점을 지적하는 한편, 교육 부문에 성과관리 제도를 도입하는 데 있어서의 한계점에 대해서 밝혔다. 김영준, 라은종(2006)은 교육부가 도입한 새로운 성과관리 기법인 BSC의 개념 및 주요 의미를 살펴봄으로써, BSC를 포함한 성과관리에 대한 이해를 제고하고 교육부 BSC 구축 과정에서의 문제점과 향후 과제를 분석하여 향후 BSC를 도입하고자 하는 기타 공공기관 관계자들에게 지침을 제공하였다.

김철회, 조만형, 김용훈(2006)은 행정자치부 및 재정경제부 등에 대한 BSC 성과 지표개발 적용사례를 통해 중앙정부에 대한 BSC 도입 가능성과 한계를 비판적으로 검토하고, 이를 통해 정책적 시사점을 제시하였다. 정순여, 김재열(2007)은 중앙정부 조직 중 조달청의 BSC에 의한 성과평가제도에 대해 소개하였다. 많은 정부 조직들이 현재 BSC를 운영 중임에도 불구하고, 전략

성과와 평가 제도와 연계에 대한 논의는 부족한 상황에서 조달청이라는 대상을 선정하여 성과 평가를 어떻게 운영하고 있는지에 대해 사례 분석을 실시하였다.

2) BSC 효과 측정 선행연구

BSC 효과 측정 연구로는 Hoque&James가 비재무적 측정치를 성과 지표로 사용하는 호주의 제조 기업을 대상으로 조사한 바 있으며 Malina&Selto는 전략목표 소통과 관리통제 도구로서 BSC 효과를 측정한 바 있고, Ittner 등은 금융 기업에서 재무적 성과치와 BSC 사용 간의 차이에 대해 조사하였다(김성수, 이학선, 2007). 최경현, 김태균(1999)은 BSC를 이용한 정보 기술의 기업 경영에 미치는 영향에 대해 연구하였고, 구본장 외(2004)는 BSC의 인식도가 조직의 성과에 미치는 영향을 다루었으며, 김성수(2006)는 BSC의 시행 이후의 만족도에 대해 조사하였다. 또 신성식, 허동욱(2005)은 BSC가 경영 성과에 미치는 영향에 대해 알아보았고, 유성재, 윤종원(2005)은 BSC의 도입이 성과 평가에 미치는 영향에 대해 연구한 바 있다.

3) BSC 성공 요인 선행연구

마지막으로 BSC의 성공 요인에 대해 살펴 본 연구들이 존재한다. 박순임(2007)은 BSC의 성공 요인을 전북도청 사례를 중심으로 하여 행정자치부 ‘지방자치단체 통합성과 관리시스템 구축방안용역보고서’에 언급된 성공 요인 및 방해 요인을 통해 분석하였으며, 이석환(2003, 2005)은 최근 성과측정기법으로 민간부문에서 개발되고 공공부문으로 확대 적용되어 있는 균형성과표(BSC)가 강조하는 미래지향적 관점의 한계를 지적하는 한편 진정한 의미의 미래지향적 성과측정기법은 실질적 성과 뿐 아니라 성과에 직, 간접적으로 영향을 미치는 중요한 요소들에 대한 측정도 수행되어야 한다는 점을 강조하였다. 이에 따라 연구에서는 미국 공공부문에서 균형화 된 점수표를 적용한 사례들을 분석하고, 실제 성과에 직, 간접적으로 영향을 미치는 요소를 추출하여 이를 포함하는 대안적 성과측정 모형인 “이중으로 균형화 된 점수표(Double BSC)”의 기본 틀을 제시한 바 있다(교육인적자원부, 2006). 이어 연구자는 후속 연구에서 DBSC를 통해 각 과 간의 차이를 가중치를 두고 평가하는 것이 성과 측정의 성공 요인으로 작용할 수 있다고 덧붙였다.

한편 BSC의 그 밖의 연구에서는 사기업과 공공조직에는 일정한 차이점이 있으며 이 차이를 고려하였을 때 BSC의 도입 방식에도 차별화가 이루어져야 한다는 취지의 분석이 있었다(권미수 외, 2005; 이석환, 2005). 민간기업과 같은 영리

조직에서는 기업의 재무적 성과가 가장 중요시 되지만, 공공 조직에서는 재무적 관점이 1차적 목표가 아니라 공익에 따라 국민의 니즈를 효과적으로 충족시키기 위한 고객의 관점을 중요시 한다는 점이 부각되었다. 따라서 정부 기관의 BSC는 고객 관점의 서비스 활동 지표를 고려하여 고객 서비스를 지원 할 수 있도록 내부 프로세스 지표와 학습과 성장 지표를 설정하게 된다(김성수, 이학선, 2007).

제 3절. MBO 성과관리제도

1. MBO의 개념

MBO는 민간기업 에서부터 시작된 경영원리로 1920년대 미국 기업의 관리 기법 에서부터 시작되어 발전하였으나, 이를 MBO라는 용어로서 처음 정의한 사람은 Peter Drucker이다. Peter Drucker는 1954년 발표한 그의 저서 ‘The Practice of Management’에서 “조직을 관리한다는 것은 목표에 의해 관리하는 것을 의미 한다.”라고 하면서 목표관리제에 대한 개념을 체계화하였다. 즉 관리를 의도적인 것으로 판단하고 목표의 달성 및 성취의 결과를 강조하는 것을 중시하며, 모든 경영 분야에서 반드시 목표가 설정되어야 한다고 주장하였다.

그 이후 McGregor 등 다수의 학자들에 의해 목표관리의 이론이 거듭 발전해 왔다. 본격적으로 MBO를 목표에 기반한 종합적 경영시스템으로 체계화 시킨 학자가 조지 S. 오디온(1965)이며, MBO가 조직관리에 있어 효과를 가지고 있음을 구체적으로 증명하여 실제 활용을 촉진시킨 이는 E.A 로크 이다(이연우, 1998).

목표관리에 대해 획일적인 개념 규정을 하는 것은 어려운 측면이 있다. Peter Drucker는 “조직 전체의 목표 달성을 위해 각 직무를 통솔하는 과정”이라 하며 전략적인 면을 강조하였으며, D.D. McConkey는 “조직의 전반적인 목표를 달성하기 위해서 각 경영자가 일정기간 동안에 성취해야 할 특정한 결과를 설정하는 경영계획 및 평가에 대한 접근방법으로서의 결과에 대한 관리”라고 정의하며 결과의 측면을 강조한 바 있다. 기타 학자들의 경우 목표관리제에 대해 Taylor의 관리이론, Maslow의 욕구 계층 이론, Herzberg의 동기부여 이론, McClelland의 성취동기이론, Drucker의 관리이론 및 McGregor의 Y이론 등에 근거를 두고 성과관리, 동기부여, 경쟁심, 직원만족, 시스템 관리 등 여러 초점을 바탕으로 하여 정의를 시도하였다.

위에서 언급한 기존 연구자의 개념 접근을 통해 목표관리의 개념을 정리해 본다면, 상사 그리고 부하가 조직의 목적을 정확히 진단하고, 상호 협의 하에 특정 시

점까지의 측정 가능한 목표를 설정하여 실행 계획을 수립하는 동시에 이의 달성을 위해 공동으로 노력함으로써 조직 전체의 목표를 달성하도록 관리해 가는 과정을 의미한다(McConkie, 1979). 여기에는 활동을 결과를 수집하여 평가 및 환류 하는 과정까지 포함되어 있다.

MBO는 조직의 목표달성 문제를 관리적 측면에서 다루고자 하는 관리 전략의 일환으로서 이를 공공부문에 도입하는 것은 행정개혁의 한 방편으로 이루어졌으며, 이는 민간 경영기법의 도입에 해당되어 신공공관리(NPM) 내에 속한다고 볼 수 있다. 특히 계층제적 관료조직의 비효율적인 업무 형태를 탈피하여 보다 민간 조직에 버금갈 만큼 효율성 있는 조직으로 변모시켜야 한다는 국민의 요구에 따라 조직원의 관심을 목표 달성에 집중시키는 한편 그 목표를 능률 및 고객의 니즈에 집중시키는 MBO는 상당한 유용성을 지닌다(윤영학, 2002).

MBO의 기본적 구성요소는 연구자에 따라 상이하나, 크게 목표 설정(Goal Setting), 참여 관리(Participative Management), 목표 환류(Objective Feedback)의 세 가지로 나누어 볼 수 있다. 첫째, 목표 설정이란 조직의 일반적 그리고 장기적인 목표와 연관지어 설정하는, 주로 측정 가능한 단기적 생산 목표를 설정한다는 의미이다. 둘째, MBO에서는 참여의 과정을 통한 목표의 설정을 강조하고 있다. 참여를 중요한 요소로 꼽는 MBO는 인간지향적인 경영방식이라고 할 수 있다. 셋째, MBO에서는 활동을 하는 것에서 의미를 얻기 보다는 이의 결과를 평가하고 환류시키는 과정을 더욱 중시한다. 명확한 환류는 집단의 문제 해결능력을 증진시키고 개인의 직무 수행능력을 향상시키기 때문이다.

위와 같이 정의된 목표관리제의 기본 요소를 바탕으로 이의 성공적 정착을 위한 요소를 언급한 선행 연구도 존재한다. 예를 들어 김경한(2001)은 각 개인의 업무에 대한 명확한 정의, 목표달성의 수단 및 객관적이고 공정한 평가기준의 개발이 필요하며, 평가자의 평가능력 제고를 위한 정기적 교육 훈련이 수반되어야 한다고 하였다. 더불어 목표관리제의 성공을 위해서는 최고 관리자를 포함한 조직구성원 모두의 자발적인 참여가 필수적이며, 목표관리제를 처음부터 전 조직에 해당하여 활용하기 보다는 선별된 부서에 시험적으로 사용한 후 점차 그 범위를 확대하는 것이 바람직하다고 강조하였다.

국내에서는 1998년 12월에 최초로 목표관리제 운영지침이 공공부문에서 제작되었으며, 여기에서는 목표관리제의 도입 목적에 대해 “정책이나 사업에 대한 엄정한 성과 관리를 통해 성과에 상응한 보상을 수여함으로써 공직사회 내에 경쟁을 강화하고자 함”이라고 명시하고 있다. 그 이후 2000년 4월에 시행된 2000년 목표관리제 운영지침은 성과 향상 대신 행정의 효율성, 생산성 향상이라는 개념을 사용하고 있다. 즉 우리나라 목표관리제 도입의 주된 정책목표는 행정조직의 생산성 향상, 조직 내의 경쟁 강화에 있다(김경한, 2004).

2. MBO의 장, 단점

1) MBO의 장점

MBO의 장점에 대해 열거하면 다음과 같다. 첫째, 정확한 성과평가가 가능해진다. MBO를 활용하게 되면 조직 내 책임의 영역이 분명해지고 구체적인 직무 개선이 이루어진다. 개인의 성과 표준이 조직 목표와 연계적으로 설정되므로 성과평가가 원활하게 이루어질 수 있다. 이와 같은 성과평가 기법을 전체 조직에 확산시켜 보상과 연계하는 경우 조직 구성원의 동기부여를 강화시킬 수 있다.

둘째, 경영관리 직무가 개선된다. MBO가 갖고 있는 특성 중 하나인 명료성이 조직 관리자의 기본적 업무인 조직, 계획, 통제 활동을 바람직한 방향으로 유도한다.

셋째, 성취동기가 제고된다. 무엇보다도 직원들의 참여 기회를 제대로 보장해줄 때 이들의 동기부여가 강화된다. 구성원의 참여의식, 귀속감 등은 구성원들의 동기부여를 촉진하며, 이는 조직의 목표 달성에 기여한다.

넷째, 조직의 팀워크가 조정된다. MBO의 장점 중 하나는 개인의 행동을 조정할 수 있도록 돕는다는 것이다. 조직 내엿 공동 목표를 추구하는 것은 개인, 부서 간의 조정 및 연결을 도모하며, 성과평가를 통해 팀워크가 잘 이행되고 있는지를 관리할 수 있게 된다.

다섯째, 이익목표 달성방법이 개선된다. MBO는 기본적으로 관리자들이 참여하여 목표에 대한 설정을 통해 이를 시행하는 관리 방식이다. 조직들은 생존을 위해 이익을 창출해야 하는 필요성을 지니며, 관리자들은 조직의 목표를 달성하기 위해 조직 단위 및 개인 단위에서의 성과목표 설정과 구체적인 시행계획을 수립한다.

2) MBO의 단점

MBO는 전략적 성과관리를 위해 개발된 관리체계이나 단점도 존재한다. 첫째, 구성원 개인의 저항이 존재할 수 있다. 이는 MBO가 하나의 일관된 시스템으로서 조직 내 구성원들에게 획일화를 요구하기 때문이다. 이에 따라 개인의 독자성이 제대로 인정되지 않는 결과 조직원들이 저항에 부딪힐 수 있다.

둘째, 참여의 저조함이 있을 수 있다. MBO는 조직원들의 의식 및 행동을 개혁하며 조직 활동을 전반적으로 재편성하는 측면을 가지고 있어, 이는 조직 내 구성원들에게 무관심과 참여의 부족을 유도할 수 있다. 그리고 이러한 저항이 강화되는 경우 반대 운동 등이 발생할 가능성도 존재한다.

3. MBO와 전통적 성과관리제도의 차이점

분권적인 통제를 특징으로 하는 MBO는 성과관리의 모든 분야에 있어서 동적인 성향을 보이는 반면, 전통적인 성과관리 시스템은 엄격한 상하관계에 따른 정적인 성향을 보인다. 전통적 성과관리제도와 MBO의 차이를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 전통적인 관리는 활동에 초점을 두며 이를 관리하는 데에 초점을 두는 체제이지만, MBO는 결과의 성취에 초점을 맞추는 관리체계이다.

둘째, 전통적인 관리는 집권적인 성향을 지니나, 목표관리제는 분권적인 특징을 지닌다.

셋째, 전통적인 관리는 상위 관리자가 과정 전반에 있어서의 의사결정에 주도적인 역할을 수행하나, MBO는 관리자와 구성원이 함께 협의한다.

넷째, 자원을 통제함에 있어 전통적인 관리는 관료주의와 유사하게 형식 및 규칙에 집중하지만, MBO는 과업의 우선순위나 전략적인 계획을 고려한다.

다섯째, 문제의 해결방식에 있어 전통적인 관리는 문제가 발생한 후 이를 해결하는 것을 선호하지만, MBO에서는 문제의 근원을 해결하는 예방을 수행한다.

여섯째, 평가시점에 있어 전통적인 관리는 과업의 종료 후에 수행하지만, MBO는 성과관리의 전 과정에서 수시로 평가한다(신철우, 1999).

표 4. 전통적인 성과관리와 MBO의 차이점

구분	전통적 성과관리	MBO
관리스타일	해당 시점의 관리	결과 중심의 관리
책임소재	집권적	분권적
의사결정	상사가 주도	관리자와 직원의 협의
통제	규칙	우선순위, 전략적 계획
문제해결	사후적 치료	사전적 예방
평가시점	과업 종료 후	수시로

출처: 박준우(2000) 재구성

4. MBO의 유형과 시행 절차

1) MBO의 유형

MBO에 대한 명확한 개념적 정의가 어려운 것과 마찬가지로 실제 운영되는 환경에 따라 MBO의 다양한 유형이 개발 및 정립되어 왔다. 첫째, 목표 설정 과정에서 하위 관리자 및 조직원의 참여 측면에서 MBO를 초기에 도입한 국가인 미국, 일본

은 각각 국가별 환경에 따라 대조적 유형을 나타내었다. 일본은 조직 중심 문화 및 상명 하복의 엄격한 특징이 반영되어 명목상의 'Bottom up' 형식과 다르게 'Top down' 형식의 목표설정 형태를 가지고 있어 조직 상층부가 목표를 설정하여 일선 공무원들이 이를 할당받는다. 반면 개인주의가 발전한 미국의 경우 'Bottom up' 형식이 정착되어 상하 간 협의를 통해 목표를 설정한다. 우리나라의 경우 1980년대에 일부 기업이 일본식 MBO를 벤치마킹하였으나, 국내 문화와 이질적인 측면이 있어 현재는 이를 철회하는 기업 및 기타 조직들이 다수 생겨난 상태이다.

둘째, 운영 방식의 측면에서 주무 부서에서 목표 설정과 실제 진행 및 평가와 환류에 이르는 전반적인 과정을 모두 통솔하는 것을 '집권식'이라 하며, 반대로 운영과 관리에 대한 책임을 일부 조직 구성원에게 위임하는 것을 '분권식'이라고 한다. 이는 조직 규모 등 개별 조직의 특성에 따라 상이한 양상을 보인다.

셋째, 관리의 구체적 대상인 목표의 측면에서 일상적인 업무를 중심으로 목표를 설정하는 '일상적 MBO'와 보다 혁신적인 업무를 목표로 두는 '전략적 MBO'로 나뉜다. 두 유형의 업무 사이에 옳고 그른 여부를 나눌 수는 없으나, 목표관리제 및 성과관리의 일반적 목적에 입각하면 일상적 업무보다는 전략적 업무를 중시하는 것이 보다 바람직하다고 할 수 있다(이연우, 1998).

넷째, 목표의 평가 방식 측면에서 개인별 업무를 평가하는 '개인별 목표관리'와 팀 단위의 업무를 평가하는 '팀 목표관리'로 유형을 분류할 수 있다. MBO를 도입하고자 하는 경우 조직들은 이러한 유형별 장단점을 고려하여 실제로 적용 가능한 유형을 신중하게 검토하는 과정이 필요하다.

표 5. MBO의 유형

기준	유형	평가방식
참여방식	Top down	조직 차원에서 목표를 할당하고, 조직원들은 그 범위 내에서 구체적인 실행 목표를 설정
	Bottom up	조직원들 상하 간 의사소통 및 협의를 통해 목표를 설정
운영주체	집권식	MBO의 전 단계를 주무 부서 및 상위 관리자가 담당
	분권식	MBO의 전 단계를 실무 부서 및 조직원의 자율에 의해 추진
대상업무	전략적 MBO	혁신적인 목표 혹은 기존 업무를 개선하기 위한 목표를 설정
	일상적 MBO	일상적이며 반복적인 업무를 중심으로 목표를 설정
평가방식	개인별 목표제	개인별 목표를 설정
	팀 목표제	팀 전반의 목표를 설정

출처: 윤영학(2002)

2) MBO의 시행 절차

MBO의 기본적인 절차에 대하여 오디온(1976)은 목표설정, 예산배정, 자율적 업무 수행, 환류, 평가의 보상의 5단계로 나누어 언급한 바 있으며, 스위스(1991)는 정해진 완성일 까지 하위 조직원에 의해 수행되는 주요 목표, 목표를 추진하기 위한 자원의 할당, 목표를 수행하기 위해 수립된 시행 지침, 진행사항에 대한 검토를 위한 조직원 간의 의사소통, 명확한 기준에 기반한 성과평가 등 총 5단계로 설명하였다. 스위스의 의견을 정리하면 구체적인 목표 설정과 행동 계획의 정립, 진행 및 중간 평가, 최종 평가와 피드백으로 유형화할 수 있다.

국내 정부조직에서 설정한 목표설정 및 MBO 시행의 절차는 다음과 같다. 기획총괄부서는 목표 종류 별 수행자 및 평가자의 직급, 목표설정 및 평가의 일정 등 목표관리제 운영의 전반적 사항에 대해 운영계획을 수립하여 각 부서에 통보한다. 이에 따라 각 부서는 한 해 동안 추진하고자 기획한 단위 업무의 제목 및 주요 내용을 간단히 요약하여 국장과 협의를 진행하고, 각 국장은 전략 및 중점목표⁴⁾가 될 수 있다고 중요성이 인정되는 업무를 선정하여 기획총괄부서에 제출한다. 기획 총괄부서는 목표관리의 종합 목록을 각 부서로부터 취합하여 실·국장 회의에 개진하고, 시·국장 회의에서는 장·차관의 평가 가능 범위 및 실·국간 목표의 중요성, 난이도의 균형 등을 종합적으로 고려하여 전략·중점목표를 수정 및 보완한다. 이 과정에서 목표의 종류 간 선택이 이루어지며, 장관은 실·국장 회의의 조정 결과를 바탕으로 한 해 동안 전략적으로 추진하고자 기획하는 전략목표를 선택한 후 차관 역시 동일한 절차를 통해 중점 목표를 완성한다.

실·국장은 전략, 중점목표 결정에서 탈락된 업무와 각 부서에 일상적으로 추진해야 하는 업무를 기본 목표로 선정한다. 이처럼 목표 종류별 결정이 완료되면 각 부서는 결과를 통보받아 목표별 책임자와 협의하여 한 해 동안 추진할 목표 및 이의 세부 추진 계획을 수립하게 된다. 계획 수립 이후에는 목표에 맞추어 업무를 실시하며, 각 목표의 추진 사항을 평가하고 이를 다음 해의 성과목표 수립에 반영한다. MBO를 통해 조직 및 조직의 목표에 대한 조직원들의 충성도를 높이기 위해서는 궁극적으로 목표에 기초한 성과평가 결과가 조직 내 정책결정에 활발하게 접목되어야 한다. 성과에 대한 결과가 환류 되어 실제 의사결정 과정에 활용됨을 통해 구성원들은 자신의 업무수행 결과와 노력이 평가받는 것에 대한 신뢰를 가지게 된다.

4) 정부의 목표관리 체계에서는 목표의 종류를 전략목표·중점목표·기본목표로 나누고 있다. 전략목표란 1년 동안 조직이 전략적, 거시적으로 추진하고자 하는 최상의 목표이고, 중점목표란 1년 동안 조직이 역점적으로 추진하고자 하는 중간 목표이며, 기본목표란 1년 동안 조직이 일상적으로 추진하고자 하는 하위 목표이다.

4. 공공부문 내 MBO 적용상의 한계

MBO를 정부조직에 도입함에 있어 하나의 큰 화두는 과연 제도의 성공적인 정착이 가능한가, 그리고 실제 성과관리의 효율화 및 성과 증진에 기여를 하는가의 여부였다. 그러나 국내에서 MBO가 본격적으로 도입되기 이전부터 미국 등 과거에 이미 목표관리제를 실시한 경험이 있는 국가의 경우 공공조직 내 목표관리제의 도입에 대하여 성공적이지 못한 것으로 보고하고 있다. 이러한 결과를 바탕으로 해외의 선행연구들은 공공부문의 특성에 기인한 MBO의 한계를 제기하였다. 대표적 학자들의 의견을 정리하면 표 6과 같다.

표 6. 공공부문의 MBO 적용상의 장애요인 분석

학자	장애요인
Brady	<ul style="list-style-type: none"> -결과 측면에서의 성과보다는 활동에 기초하는 성과평가 경향 -단기적인 운영주기가 목표의 성취에 장애로 작용 -목표에 대한 조직원의 일반적인 합의가 쉽지 않음 -비용과 효과의 측정을 위한 전문성이 낮으며 여건이 제대로 조성되어 있지 않음
Dirsmith et al.	<ul style="list-style-type: none"> -행정부와 의회 사이의 정치적, 의례적 관행 차원으로 이용됨
Malek	<ul style="list-style-type: none"> -관리자들은 조직을 위한 결과를 성취하는 데 책임을 지니고 있지 않음 -우선순위가 높은 사안이 일상적인 업무에 가려지는 경향 -주요 사업에 대한 지속적인 관리의식의 결여
McConkey	<ul style="list-style-type: none"> -목표 설정 시 조직원들을 참여시키는 기회 제공이 부족함 -성과측정의 난항으로 인하여 결과보다는 활동의 노력을 중시함 -실적보다는 연공서열을 중시하는 조직문화 -의사결정 영역이 기존의 법령에 의해서 제한되는 경향

출처: 윤영학(2002) 재구성

1990년대 후반부터 국내 공공기관에도 목표관리제가 도입됨에 따라 많은 연구자들이 이의 효과에 대해 실증적으로 분석하였으며, 정부 조직의 성과관리체계로서 MBO가 지니는 한계에 대해 지적하였다. 이를 살펴보면 김영한(2001)은 MBO가 다음과 같은 일련의 한계를 지닌다고 언급하였다. 첫째, 장기적이며 질적인 목표보다 단기적이며 양적인 목표를 수립하는 데에 집중하는 경향이 있다. MBO는 일선 관리자에 대한 권한의 이양을 기본 전제로 하고 있기 때문에 정부의 엄격한 계층제

문화에서 실제적인 권력의 분담이나 참여가 원활하게 이루어지기 힘들다는 점이 정착 상의 한계로 작용한다. 둘째, MBO의 운영 상 서류 작성 및 기타 절차상의 진행에 소요되는 시간적 부담이 크며, 아직 실적주의적 조직 문화가 제대로 확립되지 않은 조직에 MBO를 도입하는 결과 조직구성원의 저항에 부딪힐 위험이 크다. 셋째, 공공부문에 MBO를 적용하는 과정에서 공익적인 활동을 수치로 계량화하는 것이 어려우므로 목표 달성을 정확하게 측정하는 것에 한계가 존재한다. 그러므로 조직의 상하 구성원 간 상호 신뢰가 확립되어 있지 않으면, 억압적 관리 행태를 보일 위험이 있으며 MBO의 특성 상 목적이 수단을 정당화 할 수 있다는 그릇된 인식이 팽배해질 수 있다.

정광호(2001)는 공공분야의 MBO 적용의 한계 원인에 대해 공공분야의 대리인 문제, 직원들의 동기 저하, 목표달성도의 측정 및 평가 문제를 제시하였다. 첫째, 대리인으로서 공무원이 지는 도덕적 해이, 또는 역선택과 같은 문제는 MBO에서 시행 이전에 바로잡아야 하나, 이러한 문제의 해결이 제대로 선행되지 않아 MBO가 형식적으로 운영되는 경향이 있다. 둘째, 목표관리제를 긍정적이고 역동적인 방향으로 진행해나가기 위한 직원들의 전반적인 의식 제고가 부족한 문제이다. 이러한 현상이 발생하는 원인은 목표달성도의 결과에 따라서 차별적 인센티브 혹은 보상이 제대로 인사고과에 반영되지 않아 직원들이 성과의 달성에 대해 무감각해지는 결과를 초래하였기 때문이다. 셋째, 목표달성 과정에서 정부의 목표가 불명확한 측면에 있으므로 이를 제대로 측정하지 못하고 이에 따라 최대한 쉬운 목표를 설정하려는 경향이 발생한다. 대표적인 국내 학자들의 의견을 분야별로 종합하면 표 7과 같다.

표 7. 공공기관 MBO 적용의 분야별 한계 분석

분야	공공기관 MBO 적용상의 한계
구성원의 의지	-목표관리제에 대한 구성원의 저항 -차별적 보상 실시의 어려움
도입방법	-국가 정책 반영에 따라 개별 조직의 환경을 고려하지 않은 일괄적 적용
목표설정	-단기적 및 양적 목표에 치중 -대리인, 역선택 문제 -목표설정 및 달성도의 실증적 측정 곤란
평가수단	-서류에 의존하며 계량화 등 성과 측정의 구체적 수단 부재
평정자-피평정자 관계	-목표 달성 여부를 관리하기 귀한 억압적 상호관계 -정서적으로 상하관계가 명확함
평가결과	-결과에 대한 정당성이 결여

출처: 고동신(2014) 재구성

제 4절. 성과관리제도 수용성

1. 성과관리제도 수용성의 개념

일반적으로 수용성에 대한 개념은 ‘어떤 사람이 어떤 새앙의 내적, 외적 가치를 마음속으로 받아들이는 것에 대한 태도나 인식의 정도’ 또는 ‘받아들일만한 가치가 있다고 인정하는 것’으로 볼 수 있다(Webster's Dictionary, 1997).

제도의 수용성은 이러한 수용성의 개념을 제도에 한정시킨 것이다. 제도 수용성에 대한 개념은 Duncan(1981)의 연구에서 출발한다. 그는 제도의 도입으로 인하여 영향을 받는 대상자나 집단들의 외형적인 행동 변화 뿐 아니라 내면적 가치 체계 및 태도가 변화된 상태라고 정의하며, 남창우 외(2008)는 조직에 도입된 제도에 대하여 구성원들이 이를 받아들이는 정도라고 정의하였다.

일반적으로 제도를 도입하게 되면 조직 구성원들은 행태에 대한 변화나 통제를 요구받는다. 이러한 요구에 의하여 반응하는 행태는 다양하게 나타나지만, 이를 긍정적인 측면에서는 수용과 순응, 부정적인 측면에서는 저항과 불응 정도로 구분할 수 있다. 우선 수용성은 긍정적인 변화를 뜻하므로 부정적인 변화를 의미하는 저항과 불응은 논외로 두고, 수용성에 대한 대부분의 기존 연구들은 순응과의 비교를 통해 수용성의 개념에 대한 논의를 전개하고 있다.

Duncan(1981)은 순응과 수용, 동조 등의 용어를 구분하면서 순응은 외면적 행위만이 변화한 상태라고 정의하고 있으며, 김응락(1991)은 동조를 순응과 개인적 수용으로 구분하여, 순응은 집단이 요구하는 행동 규범에 따르는 것이며 개인적 수용은 개인의 태도와 신념이 집단의 태도와 신념과 동일한 방향으로 변화되는 것이라고 언급하였다. Fesinger도 동조를 순응과 개인적 수용으로 구분하여, 순응은 집단이 요구하는 행동 규범에 따르는 것이며, 개인적 수용은 개인적 태도와 신념이 집단의 태도와 신념과 같은 방향으로 변화가 이루어지는 것이라고 설명하였다.

한편 국경복, 목진휴, 이석환(2007)은 수용도와 효과성 인식을 구분할 수 있고 항상 같은 방향으로 움직이는 것이 아니지만, 설문조사 의존의 한계 상 두 개념을 충실히 측정하는 데 어려움이 있다고 밝혔다. 수용성과 비슷한 개념으로 순응과 동조, 적용, 내재화, 활용 등을 들 수 있으며 명확하게 서로 구분되어 있지는 않다(이철주, 2009). 수용과 순응, 동조는 유사한 단어이지만 동조는 행동 규범에 일치하는 방향으로 명시적 혹은 묵시적으로 행동을 수정하는 것을 의미한다.

그러므로 동조의 개념은 순응의 개념에 포함된다고 볼 수 있다(노화준, 2007).

Young(1975)은 순응이란 특정의 행동 규정이나 규칙 등에 일치하는 특정

행위자의 모든 행위를 의미한다고 보았다. 정정길(2005)도 이와 비슷한 정의를 시도하였는데, 순응은 정책 과정에서 정책 결정자가 행한 정책 지시나 법규에서 유고하는 행동에 일치된 행위, 그리고 정책 집행자가 요구하는 지시에 대해 따르는 행위를 통칭하는 것으로 정의하였다. Anderson(1984)은 순응이란 정책 집행에 있어 정책 지침(Policy Directive)상의 행동 규정과 집행 과정에서 요구되는 모든 일련의 행동 규정에 대해 정책 대상자가 일치성 있게 행동하는 것을 뜻한다고 보았다. 이론상으로는 순응의 정도는 실제 순응 행동 수와 발생 가능한 전체 순응 행동 수의 비(ratio)로 간단히 측정 가능하나(Young, 1979), 실제로는 정책의 집행에 있어 특정 정책에 대한 완전한 순응과 불응 중 하나의 선택이 아닌 중간적 입장을 택하는 문제가 발생할 수 있다.

김병준(1985)은 기존과 다른 새로운 용어에 대한 정립을 시도하였는데, 순응 혹은 수용이란 용어의 사용에는 정책 대상 집단의 능동적 입장이 결여되어 있어 수동적 입장에서의 논의가 주를 이루고 있기 때문에 정책대상 집단의 주체적 행위가 중요시되는 현대적 정책 집행에는 부적합하다고 지적하면서, 비교적 중립적 의미로 '관여(Involvement)'라는 용어를 제시하였다(김병준, 1985: 313, 김길수, 1995: 26-27). 관여는 어떤 대상에 대한 관심과 연결되어 있는 단어로서 정책관여란 대상 집단의 보다 능동적 역할을 강조하고 구체적으로는 집행 과정에서 다양한 대상 집단들의 정책 집행과 관련된 모든 제반 행위들을 지칭한다(김병준, 1985: 313). Etzioni(1961)의 경우 조직 권력과 조직 참여자의 반응을 논하는 연구에서 관여란 어떤 대상에 대한 행위자의 정서적 지향이라고 정의하며, 관여는 어떤 대상에 대한 참여의 문제로서 일정한 강도와 방향을 지닌다고 설명하였다.

개괄적으로 내려진 수용에 대한 정의 가운데 황성언, 최진식, 김승언(2008)은 외면적 행위만이 변화된 상태의 순응은 내면적 가치 체계의 변화까지 포괄하는 수용성과는 구분된 개념이지만, 대상자 입장에서 살펴보면 내면적 가치 체계의 변화 없이 외면적 행동 변화가 이루어지지는 않기 때문에 두 개념은 엄밀히 구분하기 어려운 측면이 있어 결과적으로 순응과 수용을 합쳐 정책의 수용 개념으로 보아도 무방하다고 하였다. 다만 수용은 순응의 개념보다 장기간에 걸친 행동 수정에 더 막대한 영향을 미친다고 덧붙였다(노화준, 2007).

또한 성과관리제도의 수용성 개념을 정의하기 위해서는 조직구성원의 행동 변화를 적극적, 소극적으로 구분하여 살펴 볼 필요가 존재한다. 보편적으로 수용성의 개념에 순응이나 합의와 같은 적극적인 행동의 변화를 포함시키는 경우가 일반적이지만, 소극적인 행동 변화인 무관심이나 무반응과 같은 변화들을 수용성의 범주에 포함시킬 수 있는가에 대한 논의가 있다. 즉, 적극적인 변화는 외부에 드러나지만 소극적인 변화는 쉽게 노출되지 않아 이를 구분하기가 어렵다는 점이다.

여러 연구들을 종합하였을 때 수용성이라는 개념은 연구자들에 따라 다르게 혼재되어 사용되고 있는 것이 확인되었다. 그러나 공통적으로 ‘무언가를 받아들이려는 자발적 의지’라는 의미 측면에서 유사하므로 정리하면 ‘어떤 대상을 받아들이는 긍정적이고 합리적인 태도이며 주관적인 인지를 통해 내재화 하여 활용하는 것’이라고 정의 가능하다. 본 연구에서는 이와 같은 정의를 바탕으로 수용성에 대해 ‘대상이 특정 제도에 대해 긍정적으로 받아들이는 정도’라고 정의하고자 한다.

현실적으로 제도나 정책을 수용하는지를 측정하는 것은 대상 집단이나 대상 조직의 구성원들에 대한 인터뷰 및 설문 조사를 통하여 간접적으로 측정하는 방법을 생각해 볼 수 있다. 다만, 제도나 정책과 직접적인 영향 관계에 놓여 있지 않거나, 혹은 법적 규정에 따라 무조건적으로 순응하는 동조현상을 파악하기는 용이하지 않다. 제도의 수용성에 대한 판단은 제도를 받아들이고 있는가에 초점을 맞추는 것과 조직 구성원이 제도를 숙지하고 이를 통하여 제도가 의도하는 바대로 행동하는 것이 중요하다(류도암, 2012).

2. 성과관리제도 수용성의 선행연구

본 연구의 주제인 지방자치단체의 성과관리제도 도입에 따른 조직 차원의 수용 정도와 그에 따른 조직 효과성의 변화 양상을 연구하기 위해서는 선행연구의 검토를 통해 조직원들의 성과관리제도 수용에 대한 영향 요인의 충분한 검토가 요구된다.

성과관리에 관련된 국내 연구들은 주로 BSC에 집중되어 이루어졌으며, 1990년대 후반부터 계속적으로 등장하였다. 1990년대 후반 및 2000년대 초반 연구들은 성과관리에 대한 개념의 설명 혹은 성과관리의 선진국인 미국의 사례 및 OECD 국가들의 성과관리 사례를 소개하여 국내 도입의 시사점을 도출하는 연구가 주를 이루었다. 이후 점차 지방정부 수준의 성과 관리 도입 방안에 대한 실증 연구와 이미 민간 부문에서 그 실용성을 인정받았던 BSC 기법의 활용을 주장하는 연구들이 등장하였다. 이어 2003년 이후에는 성과관리 혹은 성과주의 예산제도 도입에 따른 통합 성과관리 방안, 지방정부 수준에서의 BSC 도입, 조직 문화와 성과관리 등 다양한 시각의 성과관리에 대한 연구가 수행되었다(나태준, 이남국, 조병덕, 2006). 조직원의 수용성에 대한 연구 역시 성과관리제도의 효과성과 관련하여 하나의 큰 맥락을 형성하며 다수 학자들에 의해 분석되었다. 주요 수용성 관련 선행연구를 요약하면 다음과 같다.

강항선, 권용수(2004)는 성과평가결과에 관한 구성원의 수용성 제고 방안에 대해 조사하였으며, 이 연구는 서울시 행정서비스 품질 평가제에 관한 실증적인 연구였다. 그 이후 BSC 기반의 성과관리제도 수용에 관한 연구는 2006년 이후부터 본격적으로 활발한 연구가 이루어져 오고 있다.

김성수(2006)는 “해양경찰청의 BSC 시스템에 대한 직원들의 중요도와 만족도에 관한 실증분석”에서 “BSC에 대한 수용도를 높이기 위해 교육과 참여의 기회를 제공하여 BSC 모델을 재설계하는 과정이 중요하다”고 한 바 있다.

국경복, 목진휴, 이석환(2007)은 국가보훈처를 대상으로 한 연구에서 수용성에 영향을 주는 핵심 요인으로 하드웨어적 차원에서의 지표체계의 인과적 연계성과 소프트웨어 차원에서의 성과지도(Performance Coaching)의 두 변수를 독립변인으로 추가하여 분석하였다. 연구결과 지표 도출과정에서 전 구성원의 참여가 중요하며 이 경우 성과 지도가 성과관리 시스템의 수용도와 효과성 인식에 유의미한 영향을 미치는 것으로, 지표 체계의 연관성은 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 드러났다.

황성원(2007)은 청와대 등 11개 정부 부처를 대상으로 한 연구에서 수용성에 영향을 미치는 4가지 측면을 제도적 측면, 경제적 측면, 문화적 측면, 정보시스템 측면으로 세분화하였다. 이를 각각 개인적 측면과 조직적 측면으로 나누어 8가지 측면에서 수용성에 영향을 미치는지 여부를 측정하였다. 구체적으로는 성과관리의 제도화, 성과평가의 절차적 공정성, 성과평가결과의 공정성, 평정자에 대한 신뢰성, 평가구조의 신뢰성, 지표의 신뢰성, 제도의 유지비용, 제도의 적용비용, 제도의 행정적 비용, 인센티브의 적절성, 인사제도와의 연계성, 개인 심리적 압박감, 조직문화(운명주의/계층주의, 개인주의/평등주의), 주관적 규범성, 개인적 성향, 정보시스템 지원 정도, 시스템 정보 유용성, 시스템 사용 용이성 등 19개를 독립변인으로 설정하였다. 이 중 유지비용, 적용 비용, 인센티브를 제외한 나머지 요인들이 모두 수용성에 영향을 미치고 있음을 확인하였다.

안재호(2007)는 성과관리제도 도입에 대한 지방공무원의 인식에 관한 연구에서 BSC 제도 수용성 요인으로 조직요인과 개인요인으로 구분하였다. 조직요인으로는 혁신, 리더십, 조직문화, 인센티브를 설정하였고, 개인요인으로는 교육, 참여, 제도 이해, 업무 부담을 설정하여 분석하였다. 분석 결과 교육, 참여, 업무 부담, 제도 이해 등 주로 개인 요인이 BSC 수용에 영향을 미치고 있음을 발견했다.

남창우, 이명숙(2008)의 연구에서는 BSC의 수용성 및 조직의 성과에 미치는 영향을 환경적 측면, 개인적 측면, 구성적 측면으로 구분하여 이 독립변수들이 수용성과 조직성과에 미치는 영향을 4개 광역시의 시설관리 공단을 대상으로 분석하였다. 환경적 측면은 리더십(최고경영진의 의지와 지원정도), 정보시스템의 지원, 교육으로 설정했다. 이어 개인적 측면은 직무충실, 참여, 직무수행능력정도, 업무 부담으로 설정하는 한편, 구성요인으로는 지표 구성과 조직 구성으로 나누었다. 분석을 실시한 결과 BSC 수용에 영향을 미치는 요인 중 지표 구성, 수행 능력, 교육, 조직 구성, 직무 충실 순으로 긍정적 영향을 미치며, 업무 부담은 부정적 영향을 미친다고 하였다. 조직성과에 영향을 미치는 요인으로는 교육, 지표구성, 직무충실, 수행능력 순이었다. 따라서 BSC 수용성을 높이기 위해선 우선 조직 내부의 적절한 환경 조성이 필수적이며, 성과관리 및 평가 원리에 대한 장기적 교육이 절실하다고 보았다. 또한 지표 구성의 적실성이 확보되어야 한다고 하였다.

강영철(2008)은 중앙행정기관 공무원을 대상으로 한 연구에서 성과관리제도의 수용성을 종속변인, 조직구조, 조직문화, 의사소통, 성과지표, 리더십을 각각 독립변인으로 두고 상호 간 인과관계를 분석하였다. 분석 결과 조직 구조 중 자율성, 조직 문화 중 합리 및 발전 문화, 성과 지표 등이 성과관리제도의 수용성에 각각 영향을 미침을 발견하였다. 이러한 분석결과는 자율성을 보장하는 조직 문화 및 효율성을 강조하는 조직 환경, 그리고 성과지표의 유용성이 담보될 때 비로소 성과관리의 수용성이 높아짐을 의미한다고 언급하였다.

송신근(2008)은 BSC 성과관리시스템의 수용 특성요인에 관한 연구에서 외생변인으로서 개인인식요인(내적 동기부여, 실행능력 지각), 조직특성요인(최고경영층 지원, BSC 교육) 및 과업특성요인(과업모호성)을, 내생변인으로서 지각된 BSC 수용용이성과 지각된 BSC 유용성을, 종속변인으로서 BSC 수용을 정립했다. 그 결과 지각된 BSC 수용용이성에는 실행능력 지각과 BSC 교육이, 지각된 BSC 유용성에는 내적 동기 부여, 최고경영층 지원과 BSC 교육이 유의한 영향을 미치는 것으로 드러났다. 또한 지각된 BSC 수용용이성은 다시 지각된 BSC 유용성에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 그리고 지각된 BSC 수용용이성과 BSC 유용성 모두 BSC 수용에 유의한 영향을 미치며, 외생변인 중 최고경영층 지원과 과업모호성이 BSC 수용에 유의적 직접 효과를 지니는 것으로 나타났다고 밝혔다.

황성원, 최진식, 김승언(2008)은 기상청 등 8개 정부기관 소속 공무원을 대상으로 연구하여 조직몰입 및 직무몰입을 독립변인으로 설정하고 성과관리제도 수용성에

영향을 미치는 요인에 대해 분석하였다. 그 결과 조직몰입은 성과관리제도의 수용성에 부정적 영향을 주고, 직무몰입은 긍정적 영향을 주는 것으로 드러났다.

권오준(2008)은 12개 공공부문의 BSC 시스템 수용에 관한 실증연구를 통해 독립변인인 BSC 수용 요인으로 교육 훈련, 의사소통, 정보시스템 지원, 최고경영자 지원, 개인의 혁신성을 설정하였고, 노력에 대한 기대와 성과에 대한 기대를 매개변인으로 하여 종속변인인 사용 의도에 미치는 영향을 확인하였다. 연구결과 교육 훈련, 정보시스템 지원, 최고경영자 지원, 개인의 혁신성 등 독립변인 모두가 노력에 대한 기대에 영향을 미치고 있는 것이 나타났다. 그러나 성과에 대한 기대의 경로분석 결과 최고경영자 지원과 개인의 혁신성만이 영향을 미치고 있었다. 또한 노력에 대한 기대는 성과에 대한 기대에 영향을 주고, 이 두 변인은 사용의도에 영향을 미치고 있음이 도출되었다.

조주연(2008)은 BSC를 통한 성과평가에 대하여 조직원들이 평가하는 전반적인 인식이 지방정부의 성과에 미치는 영향에 대해 광역지방자치단체 2곳과 기초지방자치단체 2곳을 통해 실증적으로 분석하였다. 조직원들의 인식도를 독립변수로 하고 하위에 성과평가방법과 운영의 타당성, 성과평가지표 및 활용의 실용성, 성과평가제도의 결과 및 반영의 공정성의 3가지 유형을 두었다. 종속변수로는 공공생산성을 선정하였는데, 공공생산성의 조직행태 변수로서 자신 스스로 주어진 업무에 비해 보다 많이 조직을 위해 헌신할 의향이 있는지의 여부인 가외적 노력, 소속 조직을 옮길 의사가 있는지에 대한 비 이직 의사, 조직의 변화 및 개혁을 위해 노력할 의지가 있는가 하는 혁신적 행태로 분류하였다. 그리고 독립변수와 종속변수를 잇는 매개변수로 제 1매개변수와 제 2매개변수를 들었다. 제 1매개변수는 BSC 제도에 대한 수용성이며, 제 2매개변수는 조직효과성에 미치는 동기요인인 조직몰입도와 직무만족도로 두었다. 분석 결과 인식도와 수용성은 종속변수인 공공생산성에 직접적인 영향을 미치지 않는 것으로 나타났으며, 간접적 영향을 주는 것으로 드러났다. 또한 직무만족을 제외하고 조직몰입을 통해서만 영향을 미치는 것으로 나타났다.

장봉진(2008)은 그간 지방자치단체 내 BSC에 대한 선행연구들이 주로 조직원의 수용도에 중점을 두고 연구를 진행해 온 것과 대조적으로 BSC에 대한 조직원들의 저항 요인을 통해 정책적 시사점을 제공하고자 시도하였다. 실증적 조사 설계를 통해 개인적 차원에서의 제약요인, 조직적 차원에서의 제약요인, 환경적 차원에서의 제약요인, 성과관리 제도적 차원에서의 제약요인을 독립변수로 두었으며, 성과관리 제도에 대한 조직원의 저항을 종속변수로 두었다. 회귀분석 결과 개인적 차원과 성

과관리 제도적 차원에서의 제약요인이 성과관리제도에 영향을 주는 것으로 나타났고, 조직적 차원과 환경적 차원에서의 제약요인은 성과관리제도에 영향을 미치지 않는 것으로 분석되었다.

오현희(2008)는 충청남도교육청을 대상으로 BSC 성과관리 인식도에 대한 논의를 진행하였다. 여기서 다른 선행연구와 다른 점은 다수의 논문들이 '수용도'의 개념을 사용한 것과 다르게 '인식도'라는 용어를 사용한 것이다. 그러나 분석 상 두 단어는 거의 유사한 의미를 지칭하고 있는 것으로 확인되었다. 이해 요소, 인식도 향상 요소, 도입효과 요소 등의 인식도 향상 관련 요소를 분석하고, 실제 유의미한 영향을 미치는 요소가 무엇인지 고찰하였다. 그 결과 도입의 필요성 및 수용의지가 높은 구성원은 도입효과에 대해서도 긍정적으로 인식하는 경향이 있으며, 교육에 대한 참여가 높을수록 인식도 향상이 높은 것으로 나타났다.

김대영(2008)은 강원도교육청을 대상으로 하여 공공행정분야의 BSC 도입에 대한 구성원의 수용도를 알아보기 위해 영향 요인에 대한 독립변수를 크게 BSC 구성요소 측면과 적용효과 요소 측면으로 양분하였다. BSC 구성요소 측면에는 구성원의 지식 소유 정도, 수용의지 및 교육 수준, BSC 적용수준, 장애요인 등이 포함되며, 적용효과 요소 측면에는 효율성 향상, 조직성과 향상, 구성원 동기부여 등으로 세분화하였다. 집단 간 차이를 살펴보기 위해 연령, 직급, 학력에 대해 통제변인을 추가하였다. 결과 BSC 관련 지식, 수용의지, 교육에 대해서는 대부분 긍정적인 인식을 지니고 있었으며 연령별, 학력별, 직급별 차이는 크게 나타나지 않았다. 조직의 미션, 비전 및 성과지표의 인식에 대해서는 연령별로 유의미한 차이가 나타났으며, 연령이 낮을수록 외부기관에 의한 성과측정을 선호하는 것으로 드러났다. 개인별 성과측정 보다는 부서단위의 성과측정이 적절하다고 여기며, 단기간의 성급한 도입이 BSC의 장애요인이라고 생각하는 것으로 나타났다.

최형섭, 서현식, 오재인(2009)은 목표설정환경의 특성으로 경영진의 관심, 비전/전략과의 연계, 기관평가와의 관계를 선정하고 이를 독립변인으로, 목표의 특성으로 성과지표의 구체성과 난이도를 선정하여 매개변인으로 하여 연구를 진행하였다. 연구결과 경영진의 관심은 성과지표의 구체성과 난이도에 긍정적 영향을 주고, 비전/전략이나 기관평가와 관련된 성과지표는 난이도가 고차원인 것으로 드러났다. 또한 성과지표의 구체성은 평가의 수용성에 긍정적 영향을, 지표의 난이도는 평가 결과에 부정적 영향을 미치는 것을 알 수 있었다.

고석호(2009)는 공공부문 BSC 성과지표의 수용도 영향 요인에 대한 연구에서 독립변인을 전략적 특성(CEO 관심, 전략과 미션의 연계성, 업무의 중요성), 지원특성(의사소통, BSC 교육, 지표개발 참여 및 지원), 지표특성(지표의 난이도, 지표의 구체성)으로 구성하여 종속변인인 성과지표의 수용도에 미치는 영향력을 분석하였다. 분석결과 성과지표의 수용도에 영향을 주는 변인 중에서 가장 높은 영향력을 주는 것은 BSC 교육으로 드러났다. 그리고 후순위로 지표의 구체성, 전략 및 미션의 연계성, 지표개발 참여도, 지원 순이라고 밝혔다. 그리고 눈에 띄는 점은 그동안의 연구에서 가장 첫 번째 요소로 고려되는 것이 CEO의 관심 및 지원 정도였으나, 연구 결과 이 요소는 실제 성과지표 수용도에 거의 영향을 주지 않는다는 것이었다.

이석환, 조주연(2010)은 광역과 기초 지방자치단체를 대상으로 평가체계요인과 내부동기요인으로 구분하여 성과평가제도의 수용성을 분석해보았다. 즉 평가체계요인으로 평가방법과 운영의 타당성, 평가지표활용의 실용성, 평가결과 반영의 공정성을 선정하였고, 내부동기요인으로 조직몰입도와 직무만족도를 각각 선정하였다. 또한 이러한 관계가 관리직과 일선 공무원들 간에 상이하게 나타날 수 있음을 가정하여 이를 통제변인으로 활용하였다. 분석결과 성과평가제도의 수용성에 영향을 주는 요인 중 성과평가 결과에 대한 공정성과 성과지표 활용과 관련된 실용성에 대한 인식이 평가제도 전반의 수용성을 높여주는 요인이었고, 예상과는 달리 평가방법과 운영상의 타당성에 대한 인식은 수용성과 유의미한 관계를 보이지 않았다. 조직몰입의 경우 유의수준 범위에서 수용성에 유의미한 영향을 미치고 있었으나 직무만족은 수용성에 큰 영향을 미치지 않았다. 다음으로 통제변인인 관리직과 일선 공무원 간 인식차를 분석한 결과, 평가체계요인과 관련해서는 평가지표의 활용에 있어 관리직 공무원들이 일선 공무원보다 더 높게 인식하고 있는 반면, 내부동기요인 중에서는 조직몰입이나 직무만족에 있어 양측 간 유의미한 차이가 나타나지 않았다.

문관식(2010)은 성과관리제도와 성과관리 운영, 그리고 성과관리 수용성이라는 요소로 직무스트레스를 분석하였는데, 평가기준, 지표의 타당성, 보상의 적절성, 전담조직 및 인력 운영, 성과 피드백, 성과지향적 리더십, 성과관리 유용성, 성과관리 대응성, 평가절차의 적절성을 독립변수로, 종속변수로서 직무스트레스를 선정하여 기초자치단체인 군산시를 대상으로 조사한 결과 직무스트레스에 미치는 영향요인으로 성과피드백, 성과관리 대응성이 나타났다. 특히 성과관리제도 자체로 발생하는 것보다 성과관리를 실제 운영하고, 성과관리에 받아들이는 이른바 수용 과정에서 스트레스가 발생하는 것으로 판단되며, 이를 통해 성과관리 효율성을

높이기 위해서는 성과관리제도 자체에 대한 보완 보다는 성과관리를 운영하는 과정에서 조직구성원들의 이해를 높이는 선행 작업이 필요하다고 보았다.

임현준(2011)은 지방자치단체 성과관리제도 수용성 분석 연구에서 독립변인을 법, 제도적 측면(합법성, 공정성, 보상성), 정책 자체 측면(비용의 적절성, 목적의 명확성, 제도의 신뢰성), 정책결정 및 집행 측면(리더십, 민주성, 집행능력), 정책수용주체측면(제도의 인식도, 결과의 만족도, 조직문화), 시스템 측면(평가구조, 시스템 운영) 등으로 나누고 종속변인인 성과지표의 수용도에 미치는 영향력을 조사하였다. 그 결과 결과의 만족도, 평가구조, 제도의 인식도, 목적의 명확성, 제도의 신뢰성, 시스템 운영, 비용의 적절성, 리더십, 조직문화, 합법성이 영향을 미치는 것으로 드러났다. 특히 변수 중에서도 제도의 인식도와 제도의 신뢰성이 가장 높은 영향 정도를 보여주었으며, 수용성과 합법성이 최하위 영향력을 미치는 것으로 나타났다.

윤범로(2011)는 지방자치단체 BSC 성과관리제도 도입에 따른 조직구성원의 수용 수준에 대한 요인이 실제 조직의 성과와 해당 조직 내 구성원들의 직무만족에 있어 어떤 영향을 미치는지 분석하였다. BSC의 수용수준 관련 구성 요인으로 성과관리의 필요성 및 계속성, 성과관리에 따른 부담 수용 정도, 성과관리의 역할 인식, 성과평가 결과의 활용성을 설정하였다. 더불어 종속변수로는 업무성과와 직무만족으로 구성하였다. 조사 결과 BSC 수용수준의 구성요인과 업무성과 간 관계에서는 결과에 대한 기여도를 제외한 필요성, 계속성, 부담의 수용, 역할의 인식 요인은 유의한 영향을 미치는 것으로 드러났다. 그러나 분석 결과 BSC 수용수준의 구성요인과 업무성과 간 영향 관계가 낮아 업무성과에 영향을 미치는 제 3의 영향 요인이 다수 있음을 암시하였다. 이어 구성요인과 직무만족 간 관계분석에서는 모든 구성요인이 유의한 영향을 미치는 것으로 밝혀졌다.

강상원(2011)은 서울시를 대상으로 하여 BSC의 도입 효과에 영향을 미치는 요인으로 구성체계 요인, 구축환경 요인, 운영관리 요인, 조직 및 직무특성 요인을 구성하였다. 이들 독립변수들이 BSC의 도입 효과를 향상시키기에 있어 수용성과 전략몰입이라는 매개변수를 추가하여 이들이 제대로 매개 역할을 하고 있는지를 함께 연구하였다. 종속변수인 도입효과에는 조직성과 증진, 성과측정 개선, 의사소통 향상 측면을 고려하였다. 그 결과 BSC 수용성에 영향을 미치는 변수로는 교육 및 IT 시스템, 직무특성, 기본요소, 리더십 및 조직, 피드백으로 드러났으며, 전략몰입에 유의한 영향을 미치는 변수로는 BSC 수용성, 모니터링, 조직구조, 직무특성, 성과지표, 조직문화로 나타났다. BSC 도입효과에 유의한 영향을 미치는 변수에는 BSC

수용성, 피드백, 전략몰입, 교육 및 IT 시스템, 직무특성, 외부압력의 순인 것으로 밝혀졌다. 마지막으로 BSC 수용성과 전략몰입을 매개로 하여 BSC 도입효과에 직, 간접적으로 영향을 주는 요인을 도출한 결과 BSC 수용성, 직무특성, 피드백, 교육 및 IT 시스템, 리더십 및 조직, 전략몰입의 순으로 드러났다.

류도암(2012)은 공무원의 성과관리제도 수용성이 조직신뢰에 미치는 영향 연구를 진행하면서 성과관리 제도에 대한 조직원의 수용성을 수용성 영향 요인과 조직 신뢰 사이의 매개 변수로 활용하였다. 연구의 특징으로는 광역지방자치단체를 대상으로 설문형 서베이와 인터뷰를 병행 실시하였다는 것이다. 분석상 영향 요인으로는 지표 특성, 평가 특성, 지원 특성을 두었으며, 지표 특성에는 지표의 적절성, 유용성, 민주성이, 평가 특성에는 절차 및 결과의 공정성이, 지원 특성에는 의사소통, 교육훈련, 리더십, 정보시스템을 포함시켰다. 연구결과로서 첫째, BSC 수용성에 영향을 미치는 요인으로 기관장의 리더십, 교육훈련, 정보시스템 등이 유의미한 것으로 드러났다. 둘째, 성별에 따른 수용도 및 인식에 차이가 나타났으며, 구체적으로는 남성이 집단주의 문화에 익숙한 것을 감안할 때 조직에 대한 믿음이 여성보다 높은 것으로 밝혀졌다. 또한 수용성 영향요인에 대하여 상위직급이 하위직급보다 긍정적으로 인식하고 있었다. 셋째, BSC 수용성은 조직신뢰와 매우 유의미한 영향 관계를 지니는 것으로 나타났다. 또한 지표의 적절성, 유용성, 민주성, 평가절차 및 결과의 공정성, 교육훈련 변수가 수용성에, 지표의 유용성, 민주성, 의사소통, 변수가 조직신뢰와 유의미한 영향이 있는 것으로 드러났다. 넷째, 경로분석 결과 지표의 유용성, 민주성, 평가절차의 공정성 변수가 수용성을 매개로 조직신뢰에 영향을 주는 것으로 관찰되었다.

박태환(2012)은 경기도의 통합성과관리제도를 중심으로 성과관리제도 수용성의 영향요인에 대해 연구하였다. 연구모형에서 조직원의 BSC 수용도에 영향을 주는 요인으로서의 독립변수로는 제도(정책)적 요인, 조직적 요인, 개인적 요인, 환경적 요인을 포함하였다. 그리고 종속변수는 성과관리제도에 대한 수용도 및 제도의 필요성에 대한 인지 수준으로 정의하였다. 회귀분석을 실시한 결과 개인적 요인은 통계적으로 유의미한 영향 변수인 것으로 드러났으나, 제도적 요인, 조직적 요인, 환경적 요인은 성과관리제도 수용성에 있어 실제 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 그 결과 조직구성원들의 혁신 및 학습 정도, 즉 개인적 요소가 성과관리제도에 대한 긍정적 인식에 가장 큰 영향을 주는 것임이 드러났다.

이동훈(2013)은 충청북도 공무원의 BSC에 대한 인식을 조사하여 지방자치단체 성과관리제도의 수용성에 대해 고찰해보았다. 독립변수로는 수용도에 영향을 미치

는 개인 요인을 선정하였으며 하위 변수로는 교육, 제도참여, 업무 부담 정도를 두었다. 그리고 종속변수로는 BSC에 대한 구성원의 수용도를 선정하였고, 세부 변수로는 효과성 인지 정도, 만족도, 평가결과 동의도로 이루어졌다. 특이점으로는 두 변수 간 매개변수로 조직 요인을 선정한 점인데, 여기에는 지표 특성, 정보관리 시스템, 조직문화, 리더십, 전담조직 여부 등이 포함되어 있다. 결과적으로 수용도에 영향을 미치는 개인 요인은 교육과 제도참여였으며, 수용도에 영향을 미치는 조직 요인은 정보관리시스템과 리더십인 것으로 드러났다. 개인요인과 BSC 수용도 간 경로분석 결과 BSC 효과성 인지정도에 교육과 제도 참여의 2가지 개인 요인, BSC 만족도에 대해 교육과 제도 참여의 2가지 개인 요인, BSC 평가결과 동의정도에 교육, 제도참여, 업무부담의 3가지 모든 개인 요인 경우 직접적·간접적 영향을 동시에 미치는 것을 알 수 있었다.

서재호(2014)는 BSC를 4년 이상 성공적으로 운영한 송파구를 대상으로 성과관리제도 수용성에 영향을 미치는 요인에 대해 분석하였다. 설문지 구성은 독립변수 4가지 측면을 두었는데, 제도적 요인, 정책 자체 요인, 정책 집행 요인, 정책 수용주체 요인으로 구성하였다. 종속변수는 성과관리제도에 대한 구성원의 수용성으로 설정하였다. 회귀분석 결과 제도적 요인, 정책자체 요인, 정책집행요인은 수용성에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났으나, 정책수용주체 요인은 수용성과 영향 관계가 없는 것으로 판별되었다.

국내 중앙정부 및 지방자치단체에 본격적으로 성과관리제도가 도입된 이후로 꾸준히 연구자들이 이 분야에 대해 연구를 지속해 왔다. 이상의 정부조직 내 성과관리제도의 수용성 관련 선행연구를 영향요인별로 정리하면 표 8과 같다.

표 8. BSC 수용도 관련 선행연구

분류	영향요인	연구자
개인특성	개인의 혁신의지	권오준(2008), 김대영(2008), 조주연(2008), 윤범로(2011), 박태환(2012), 서재호(2014)
	동기부여	안재호(2007), 김대영(2008)
	수행능력	남창우·이명숙(2008)
	조직몰입, 전략몰입	황성원·최진식·김승연(2008), 이석환·조주연(2010), 강상원(2011)
	직무몰입, 직무만족	권오준(2008), 황성원·최진식·김승연(2008), 이석환·조주연(2010), 윤범로(2011)
	제도 및 평가결과 만족도	임현준·김성종(2011), 임현준(2011), 박태환(2012), 서재호(2014)

조직특성	교육훈련	안재호(2007), 남창우·이명숙(2008), 고석호(2009), 김대영(2008), 오현희(2008), 강상원(2011), 류도암(2012), 박태환(2012), 이동훈(2013), 서재호(2014)
	리더십	안재호(2007), 권오준(2008), 남창우·이명숙(2008), 송신근(2008), 오현희(2008), 고석호(2009), 최형섭·서현식·오재인(2009), 문관식(2010), 임현준(2011), 강상원(2011), 류도암(2012), 박태환(2012), 서재호(2014)
	의사소통	강영철(2008), 고석호(2009), 류도암(2012), 박태환(2012)
	IT 정보시스템	권오준(2008), 임현준·김성종(2011), 강상원(2011), 류도암(2012), 서재호(2014)
	조직구조	남창우·이명숙(2004), 강영철(2008)
	조직문화	강영철(2008), 임현준(2011), 강상원(2011), 이동훈(2013), 서재호(2014)
	제도참여	고석호(2009), 임현준·김성종(2011)
	전담조직	문관식(2010)
	업무성과	윤범로(2011)
제도특성	업무부담, 직무스트레스	남창우·이명숙(2008), 문관식(2010), 이동훈(2013)
	제도이해	김대영(2008), 오현희(2008)
	지표특성	국경복·목진휴·이석환(2007), 강영철(2008), 남창우·이명숙(2008), 고석호(2009), 문관식(2010), 강상원(2011), 서재호(2014)
	전략과 미션의 연계	최형섭·서현식·오재인(2008), 고석호(2009)
	타 제도와와의 연계	서재호(2014)
	제도의 적절성(명확성, 실현가능성 등)	박태환(2012), 서재호(2014)
평가특성	인센티브, 보상	강황선·권용수(2004), 오현희(2008), 문관식(2010), 임현준(2011), 서재호(2014)
	모니터링	문관식(2010), 강상원(2011)
	평가의 공정성	황성원(2007), 오현희(2008), 이석환·조주연(2010), 문관식(2010), 임현준·김성종(2011), 류도암(2012), 박태환(2012), 서재호(2014)
	평가의 타당성	이석환·조주연(2010), 문관식(2010), 류도암(2012)
	평가결과 활용의 실용성	이석환·조주연(2010), 문관식(2010), 류도암(2012), 박태환(2012), 서재호(2014)
기타	법적 근거	황성원(2007), 임현준·김성종(2011), 임현준(2011),

		서재호(2014)
	외부압력	강상원(2011)
	성과지도	국경복·목진휴·이석환(2007)
	개인적 특성(직무특성 등)	오현희(2008), 강상원(2011), 서재호(2014)

출처: 류도암(2012) 재구성

3. 선행연구 검토를 통한 이론적 시사점

본 연구는 위에 언급한 선행 연구자들이 공공부문의 BSC에 대해 연구한 분야의 한 갈래로서 지방자치단체 내 구성원들의 성과관리제도 수용도에 영향을 미치는 요인을 선정하여 이를 실증 분석하는 것을 통해 정부 및 공공기관에 있어 성과관리제도가 성공적으로 정착하기 위한 대안점은 무엇인지 살펴보고자 하였다. 즉 연구자가 실증적 연구를 위한 설문지를 만드는 과정에서 변수 선정 및 설문지의 구성은 기존 선행연구에서 진행한 논의를 바탕으로 하였다.

그러나 기존의 선행연구들은 성과관리제도가 공공부문의 도입된 초기에 진행되었기 때문에, 중장기적인 운영 과정에서 드러나는 문제점을 보다 포괄적으로 인식하지 못한 상태로 연구를 진행했다는 한계를 지닌다. 연구대상도 BSC를 운영하는 기관에 한정되어 있어 BSC 외에 다른 기존의 성과관리제도를 이용 중에 있는 다수의 지방자치단체에 대한 분석은 배제된 채, BSC에 국한한 연구 결과를 전체 지방자치단체의 결과로 확대 해석하는 경향이 있었다. 또한 중앙정부 혹은 지방자치단체를 대상으로 하여 조직구성원의 성과관리제 수용도를 분석한 학자들의 다수는 선택한 대상 집단 내 공무원 일부의 인식을 중심으로 하여 전반적인 공무원들의 BSC 수용도인 것으로 판단하였으나, 이들의 응답이 전반적인 공무원의 인식이라고 일반화하기 어려운 측면이 있다.

이와 같은 지적 사항을 극복하기 위해 본 연구는 연구대상 및 연구방법을 차별화하는 과정을 거쳤다. 첫째, 연구대상의 다양성을 넓히기 위해 자치 범위 및 수준이 상이한 광역지방자치단체 서울시와 기초지방자치단체 강서구를 함께 대상으로 선정하여 이전의 단일 연구대상을 주제로 삼은 선행연구보다 일반화의 가능성을 넓히고자 하였다. 더불어 본 연구에서 연구 대상으로 삼은 서울시의 경우 오랜 성과관리제도 시행 경험을 가지고 있어, 기존 선행연구의 한계인 중, 장기적 성과관리제도 운영에 있어서의 문제점 발견 어려움을 완화시켜 보다 구체적으로 성과관리

제도 정착에 있어 문제점 및 개선사항은 무엇인지 도출할 수 있을 것으로 여겨진다. 또 다른 시사점으로는 서울시의 경우 BSC를 활용하는 반면 강서구는 MBO를 운영 중에 있으므로, 두 지방자치단체를 함께 조사하는 것을 통해 BSC 위주의 연구를 탈피하여 보다 다양한 지방정부의 성과관리제도 운영 현황을 고찰할 수 있을 것으로 기대하였다.

둘째, 연구방법의 다각화를 실현하기 위해 실증적 연구와 질적 연구를 병행 실시하였다. 기존 선행연구의 경우 양적 방법과 질적 방법을 병행 실시한 류도암(2012)의 연구 등을 제외한 대부분의 연구들은 설문지를 구성하여 이를 바탕으로 통계적 처리를 통해 유효한 영향 요인을 검증하는 방법을 사용한 경우가 대부분이었다. 그러나 통계적으로 조사대상 일부의 설문지 답변을 통해 조직 내 모든 구성원 혹은 국내 지방자치단체 및 공공조직의 모든 구성원의 의견을 도출하기는 어려운 한계가 존재한다. 그러므로 본 연구는 통계적 연구와 더불어 대상 조직 내 성과관리 책임자들을 대상으로 별도의 심층 인터뷰를 실시하여 연구 결과의 적실성을 높이 고자 하였다.

제 3장. 서울시 BSC

제 1절. 서울시 BSC의 연혁

서울시는 1998년 하반기부터 시정 운영에 따른 인사와 예산운영권을 실, 국장에게 부여하는 한편, 그 결과에 책임을 지는 실, 국별 책임경영제를 도입하였다. 또한 1999년부터 책임경영제의 평가 장치로 목표관리제를 전면적으로 도입하여 조직의 성과를 향상시키기 위한 제도로써 활용하였다. 그러나 이러한 일련의 개혁들이 시 정부의 기능적 도구로서의 예산편성 및 실제 운영 체계와 제대로 연계되지 않아 효과적인 운영을 하지 못한다는 단점이 있었고, 이를 통해 예산제도와 연계가 필요하다는 것을 인지하게 되었다. 이에 따라 서울시는 2001년부터 각 실, 국별로 재정 운용의 투명성과 효율성을 제고하기 위해 성과주의 예산제도를 전면 도입, 시행하여 서울시 산하 26개 기관에서는 각 기관의 임무(Mission), 전략목표, 성과지표, 검증방법, 주요사업, 예산액들을 일괄 정리, 성과계획서를 작성하여 이를 시행하게 되었다. 그러나 성과주의예산제도는 실, 국장에게 일정 정도의 재량권을 부여하는 책임경영제와 함께 운용되고 있어 기존의 목표관리에, 심사평가제도와 통일된 통합 운영체계를 가지고 있지 않아 성과목표의 설정에서부터 성과의 평가 과정에 이르기까지 중복된 과정을 거치고 있는 문제점이 드러났으며 조직의 성과와 개인의 성과가 체계적으로 측정 및 평가되지 못하는 사실이 드러났다. 따라서 효율적이고 효과적인 성과관리를 위해서 목표관리제, 심사평가, 성과주의 예산제도 등의 성과관리제도들이 목표 설정에서부터 성과의 보고까지 하나의 통합된 관리 시스템 내에서 일관되게 추진되기 위한 정책적 필요성이 대두되었다(이세구 외, 2001). 이에 따라 2008년 이후로 통합 BSC 시스템이 본격적으로 구축 및 운영되었다.

제 2절. 서울시 BSC의 기본이념

서울특별시의 ‘2014-2018 서울시정 4개년 계획’에 의하면 서울시는 ‘함께 서울 - 시민과 함께 세계와 함께’의 미션을 추구하고 있으며, 미션을 달성하기 위해 설정한 비전은 사람이 중심인 서울, 시민이 행복한 서울’이다. 그리고 하부 목표로는 ‘안전한 도시’, ‘따뜻한 도시’, ‘꿈꾸는 도시’, ‘숨 쉬는 도시’의 4가지 측면을 제시하였다. 우선 ‘안전한 도시’를 위해 재난현장 대응 목표제 실시, 보행환경 개선, 교통안전대책 재정립, 침수 취약지역 해소, 여성 및 어린이 보호를

구체적인 시행 사업으로 지정하였다. 다음으로 ‘따뜻한 도시’를 위해 찾아가는 복지 실현, 국공립 어린이집 증설, 학교 화장실 개선, 공공의료안전망 구축, 생활임금제 도입, 도시재생사업, 임대주택 8만호 공급을 구체적인 시행 사업으로 확정지었다. 이어 ‘꿈꾸는 도시’를 위해 서울 창조경제단지 조성, 세운상가 재개발, 관광도시로의 교두보 확립, 국제교류 복합지구 조성을 통한 MICE 개최순위 3위 등극, 청년과 여성 일자리 확충, 5대 문화기반시설 개발, 서울혁신파크 조성을 세부 목표로 지정하였다. 마지막으로 ‘숨 쉬는 도시’를 위해 초미세먼지 20% 이상 감축, 시민 참여형 태양광발전소 확충, 도시고속도로의 공원화, 한강의 생태공간화, 시민문화공원 조성을 추진한다고 밝혔다. 이로써 4가지 분야에서 총 25개의 핵심과제를 도출하였으며, 세부 단위사업은 125개를 선정하여 이에 대한 집행에 있어 지속적으로 성과관리를 추진할 계획임을 밝혔다.

그림 1. 서울시 기본이념 요소



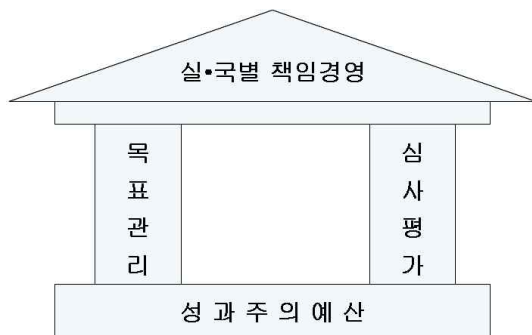
출처: 서울특별시(2014), 2014-2018 서울시정 4개년 계획

제 3절. 서울시 BSC의 내용

통합성과관리제도는 성과주의예산제도의 도입과 함께 목표관리제와 심사평가제도를 성과평가를 통해서 성과예산으로 통합하며 이를 실, 국별로 책임경영방식 하에 계획 및 집행하는 하나의 종합적인 성과관리 모델로서, 성과 계획단계에서부터 성과평가와 성과결과 보고까지 일관된 성과관리를 추진하기 위한 종합성과관리체계라고 할 수 있다.

즉, 통합성과관리제도는 공공부문의 성과관리를 효과적으로 추진하기 위해 조직이 예산과 자원을 활용하여 달성할 목표를 설정하고, 개인의 성과와 조직의 성과를 상호 약속된 정량적 및 정성적 지표를 활용하여 체계적으로 측정 및 평가함으로써 조직의 사업 활동을 효과적으로 수행하고 자원을 효율적으로 운용하고자 하는 일련의 과정이다. 또한 계획단계에서부터 성과평가 및 보고에 이르기까지 사업, 인력의 운영 및 예산에 관하여 각 실, 국 단위로 재량권과 책임성을 부여하여 시민에 대한 양질의 서비스 공급과 행정 조직의 효율적인 관리를 추구하는 총체적인 시스템이라 할 수 있다.

그림 2. 서울시 BSC의 개념도



출처: 이세구 외(2001), 서울시 통합성과관리방안에 관한 연구, p75

제 4절. 서울시 BSC 관련 재정운용계획

서울시의 2014-2018 서울시정 4개년 계획에서는 2014년부터 4년 간 시정 운영의 목표로 삼은 ‘안전한 도시’, ‘따뜻한 도시’, ‘꿈꾸는 도시’, ‘숨 쉬는 도시’의 4가지 목표에 대해 세부 시행계획을 추진하기 위하여 2015년에서 2018년 단위의 중기재정전망을 발표하였다. 이에 따르면 해당 기간 동안 세입 규모는 총 91조 6,036억 원이 될 것으로 보았으며, 지난 기간대비 연평균 2.31% 증가할 것으로 예상되었다. 세출 규모는 91조 6,036억 원으로 일반적인 사업비가 56조 2,065억 원이 들 것으로 내다봤고(계속사업 50조 8,012억 원, 신규사업 5조 4,053억 원), 경직성 경비 및 법정업무 경비가 35조 3,972억 원 소요될 것으로 전망하였다.

구체적인 재원 투자 수요를 살펴보면 앞서 설정한 25개 핵심과제(125개 단위사업) 투자수요는 총 8조 3,344억 원이 될 것으로 예측했다.

표 9. 서울시 2015-2018 재원 투자수요 (단위: 억 원)

구분	계	2015년	2016년	2017년	2018년
계	83,441	15,597	20,986	22,368	24,490
안전한 도시 (5개 과제)	16,430	3,575	4,365	4,085	4,405
따뜻한 도시 (8개 과제)	45,085	9,619	10,535	11,583	13,348
꿈꾸는 도시 (7개 과제)	8,912	1,582	2,487	2,537	2,306
숨쉬는 도시 (5개 과제)	13,014	821	3,599	4,163	4,431

출처: 서울특별시(2014), 2014-2018 서울시정 4개년 계획

제 5절. 서울시 BSC 운영절차

서울시에서 발표한 ‘BSC 기반 2015년도 성과관리 시행계획’에 의하면, 서울시는 행정국 인사과에 성과관리 전담 조직인 성과관리팀을 두고 팀장을 포함한 총 8명의 인원을 배치하여 BSC 관련 업무를 총괄 담당하게 하고 있다. 2015년 성과관리 지침의 목표는 그간 서울시에서 운영한 BSC 기반의 성과관리제도 운영 상 나타난 문제점을 보완하는 한편, 성과지표의 개선 및 환류 강화를 통하여 시장 주요 사업의 성과 제고에 기여하는 것에 두었다. 성과관리의 관련 근거로는 지방자치단체의 자체평가를 규정한 정부업무평가 기본법 제 18조와 그 밖의 서울특별시 업무 등의 평가에 관한 시행규칙이 있다.

서울시에서 진행하는 BSC 성과관리 현황을 살펴보면, 대상 기관은 서울 시의회, 서울시립대, 그 외 책임운영기관을 제외한 모든 4급 이상의 부서 및 기관이 포함되었다. 구체적인 평가 대상은 4급 이상 부서 및 기관 내에 포함된 32개 실·본부·국, 205개 과·담당관이다. 평가 대상이 관리하는 부서 및 기관별 목표, 지표, 사업으로는 총 156개 전략목표, 572개 핵심 성과지표, 371개 주요 사업이 있는 것으로 나타났다.

평가 방법은 각 사업별로 각 시행 부서가 제출한 핵심 성과지표에 대해 그 달성도를 평가하고자 하였다. 특히 주요사업 및 성과지표의 적정성, 목표치 대비 추진 실적 등을 종합적으로 평가하여 작년도 시행계획의 적절성을 점검하고, 보다 실행 가능한 목표 및 지표를 수립하고자 하였다. 성과관리 시행 결과는 차후의 기관평가 및 4급 이상 공무원 목표달성도 평가에 반영되어 소속 공무원들의

동기부여에 활용된다.

그림 3. 서울시 성과관리계획 구성도



출처: BSC 기반 2015년도 성과관리 시행계획

2016년도부터는 기관별 성과평가 시 BSC 핵심사업 자체 성과평가가 도입되어 기관별로 자체평가를 수행하게 된다. 서울시 상수도사업본부에서 발표한 2016 성과관리 자체평가 개요에 의하면, 본부 및 연구원 각부를 대상으로 상(7-8월), 하(다음해 1-2월)반기의 연 2회를 실시하며, 평가 분야는 BSC 정량평가(45%), BSC 정성평가(45%), 본부장평가(10%)로 분류되었다. 구체적인 평가 등급은 S등급(20%, 4개 기관), A등급(30%, 7개 기관), B등급(40%, 9개 기관), C등급(10%, 2개 기관)으로 나뉜다. 3개 평가분야 점수를 합산하여 기관별 최종 평가점수를 산출하여 등급을 부여하게 된다. 결과의 활용은 기관별 성과평가에 평가담당관 조정 후 25% 반영되며, 4급 이상 개인평가에 평가담당관 조정 후 40% 반영된다. 또한 자체 성과평가에 60% 반영된다.

표 10. 2016 서울시 기관별 자체평가 항목별 평가비중 및 내용

평가항목(지표)		비중	평가내용
BSC 정량평가	지표 적정성	15%	주요사업 중요도, 난이도, 기관장 성과지표의 적정성, 목표 도전성, 시민체감도 등(외부전문기관 평가의뢰)
	지표 달성도	20%	성과지표 목표치 대비 달성도
BSC 정성평가	자체평가(기관별)	25%(기관:기조실=3:1)	부서별 핵심사업의 중요도, 난이도, 추진성과, 추진역량(노력도, 업무개선) 등 고려하여 자체평가 실시
	조정평가(기조실)		주요사업 수, 기관특성 등을 고려하여 조정평가 실시

출처: 서울시 상수도사업본부, 2016 성과관리 자체 평가계획

표 11. 서울시 기관별 자체평가 세부 평가분야

BSC 성과관리(90%)	본부장 평가(10%)
<ul style="list-style-type: none"> ● 정량평가(45%): BSC IT시스템에 의한 지표별 목표달성도 ● 정성평가(45%): 추진실적보고서 기반 사업 추진실적, 예산집행률 등 평가 	<ul style="list-style-type: none"> ● 기관별 추진사업 난이도, 기관장 노력도 등

출처: 서울시 상수도사업본부, 2016 성과관리 자체 평가계획

기관별 성과평가가 개선 시행되는 주요 특징으로는, 우선 실효성 있는 지표 설정을 위해 사전 지표평가의 비중을 현행 10%에서 15%까지 강화하고, 기존의 기조실 위주의 핵심사업 정성평가 주체를 기관별 자체평가 4, 기조실 1로 이원화하여 새로이 도입된 기관별 자체평가의 비중을 높였다. 자체평가는 기관별 사업의 중요도, 난이도, 시정기여도, 추진실적 등을 기준으로 하여 자체 평가 실시 및 부서 별 등급을 부여하였다. 기획조정실은 기관 특성, 주요 사업 수 등을 감안한 정성평가를 실시하여, 기관별로 조정을 행하게 된다.

표 12. 2016 서울시 기관별 자체평가 개선사항

구분	BSC 성과관리(60%)			대내외 협력성과(30%)	시장단 평가(10%)
	사전 지표 평가	지표 달성 도	핵심사업		
변 경 전	10%	30%	20%(기조실)	30%	10%
변 경 후	15%	20%	25%(기관:기조실=3:1)	30%	10%

출처: 서울시 상수도사업본부, 2016 성과관리 자체 평가계획

제 4장. 강서구 MBO

제 1절. 강서구 MBO 기본이념

강서구의 '2016년 강서구 성과관리계획'에 의하면, 강서구청에서 설정한 미션은 '중단 없는 도약, 명품도시 강서'이며, 그 아래로 6가지의 비전을 제시하고 있다. 즉 '싱그러운 녹색도시', '꿈을 여는 교육도시', '함께 하는 복지도시', '향기로운 문화도시', '활력 있는 미래도시', '싱그러운 녹색도시' 이다. 이어 비전을 달성하기 위해 설정한 구정 목표는 '살기 좋은 안전 도시'를 위해 주민 안전 공동체를 만들고, '꿈을 여는 교육도시'를 위해 공평한 교육 기회를 제공하며, '함께 하는 복지도시'를 위해 균형 잡힌 복지정책을 도출하며, '향기로운 문화도시'를 위해 매력 있는 문화콘텐츠를 개발하는 동시에 지속적인 인프라를 확충하고, '활력 있는 미래도시'를 위해 첨단도시 건설 추진 및 기반시설 조성사업을 실시하여 규제로 침체된 도시에 활력을 불어넣으며, '싱그러운 녹색도시'를 위해 녹지인프라 확충, 친환경 에너지 정책이 있다.

그림 4. 강서구 기본이념 요소



출처: 2016 강서구 성과관리계획

제 2절. 강서구 MBO 관련 재정운용계획

강서구는 올해 재정전망을 통해 성과관리계획의 작성 지침으로 활용하였다. 우선 세입 측면에서는 재산세의 경우 경기침체 속에서도 마곡지구 개발 완료시에 기업체, 상가건물, 아파트 등 입주가 확정되어 완만한 증가 추세가 이어질 것으로 전망하였고, 세외수입은 경기변동의 영향을 받아 평년 수준을 유지할 것이며, 서울시 조정교부금의 경우 전년대비 13% 상승할 것으로 예상하였다. 세출의 경우 2014년 기초연금 도입 및 장애인연금 확대, 2015년 기초생활보장 맞춤형 급여 개편 등 복지제도 변경으로 인한 분담금이 늘어날 것으로 내다봤다. 또한 2016년 하반기부터 시행되는 사례관리사업 기반 ‘찾아가는 동·복지 센터 운영’에 따른 인건비 상승요인이 존재할 것이라고 예상했다. 결론적으로는 모든 사업을 원점에서 면밀히 분석·점검하여 사업의 효율성이 낮거나 타당성이 검증되지 않은 사업예산을 축소 및 조정하며, 안정적 세입기반 확충을 위한 강도 높은 세출구조조정을 실시하는 것을 목표로 설정하였다.

제 3절. 강서구 MBO 운영절차

‘2016년 강서구 성과관리계획’에 의하면, 강서구는 기획예산과의 정책기획팀 및 예산팀 등에서 목표관리제 기반 성과관리를 총괄 관리하고 있다. 구내 성과관리를 시행하는 부서인 감사담당관, 안전행정국, 기획재정국, 생활복지국, 도시관리국, 건설교통국, 보건소, 의회사무국 별로 나누어 부서별 성과관리계획을 설정하였다. 2016년에는 모든 부서가 전략목표가 1개로 동일했으며, 정책사업목표의 개수는 안전행정국 15개, 생활복지국 11개, 기획재정국 8개, 건설교통국·도시관리국 7개, 보건소 4개, 감사담당관·의회사무국 1개 순으로 총 54개, 지표수는 안전행정국 41개, 생활복지국 28개, 건설교통국 24개, 기획재정국·도시관리국 21개, 보건소 14개, 감사담당관 4개, 감사담당관·의회사무국 4개 순으로 총 157개였다. 단위사업수의 경우 안전행정국 36개, 생활복지국 24개, 기획재정국 22개, 도시관리국 18개, 건설교통국 16개, 보건소 12개, 감사담당관 3개, 의회사무국 2개로 총 133개였다. 단위사업수가 많은 안전행정국, 생활복지국, 기획재정국 등이 적은 부서에 비해 정책사업목표 및 지표 수가 많았다. 예산액 측면에서는 강서구가 복지 분야에 중점을 두고 있는 만큼 생활복지국의 예산이 4,140 억 1백 만 원으로 가장 컸으며, 다음으로 안전행정국이 1,344억 2천만 원으로 뒤를 이었다. 구체적인 성과계획은 부서별 전략목표 설정-정책사업목표 설정-성과지표 설정-예산액 배정의 MBO 성과관리계획의 전형적인 유형을 따르는 것으로

나타났다. 2016년 성과관리계획에 따른 강서구 의회사무국의 성과계획을 예시하면 표 13과 같다.

표 13. 2016 강서구 의회사무국 성과계획

전략목표명(실국명)	정책사업목표명	성과지표명	예산액(백만원)	비중(%)
열린의정, 봉사의정, 책임의정 구현 (의회사무국)	공감과 소통으로 열린의정, 봉사의정, 책임의정 구현	회기운영 지원 일수	1,762	0.36
		청사 시설 보수 및 유지관리		
		의정활동 홍보 보도실적		
		의정활동 홍보 동영상 제작		

출처: 2016 강서구 성과관리계획

제 4절. 서울시 및 강서구 성과관리제도의 운영성과 및 공통적 문제점

1. 서울시 및 강서구 성과관리제도의 운용성과

서울시와 강서구가 각각의 성과관리제도를 수년 간 운영하면서 몇 가지 괄목할 만한 운용성과가 나타났다. 첫째, 체계적인 성과관리를 위한 제도적 기본 틀을 마련하게 되었다. 종전의 단순한 사업계획의 틀을 벗어나 실, 국별로 달성해야 할 명확한 임무(Mission)를 수여하고, 임무의 실현을 위하여 목표와 수단이 체계화 된 성과관리계획을 수립 및 운영함으로써 체계적인 성과관리가 가능해졌다. 특히 목표의 달성 여부를 측정하기 위해 사업추진의 주체가 달성해야 할 구체적인 목표의 수준이 정해지고, 성과지표와 검증 방법을 함께 제시함으로써 객관적인 성과 측정을 위한 기반이 만들어졌다.

둘째, 예산의 투명성 확보 및 재정 운용의 효율성이 제고되었다. 시민이 세금으로 납부한 재원이 어떤 곳에 쓰이는지에 대해 누구나 쉽게 알 수 있도록 체계화 된 목표 사업에 따라 예산을 편성함으로써, 예산의 투명성을 보다 높였다. 또한 사업계획과 연계하여 예산을 편성 및 집행하는 한편, 그 결과를 다음 연도 예산에

반영함으로써 재정 운용의 효율성을 높이고자 하였다.

셋째, 성과 지향적 평가체계의 토대를 마련하게 되었다. 성과주의 예산제도와 연계성을 강화하기 위해 기존의 진도 중심적 평가에서 성과 중심의 평가로 개편하였다. 사업계획 대비 실적, 공정률 등 사업 추진상황의 진도평가에서 목표와 사업 간의 연계효과를 평가함으로써 사업이 목표 달성에 기여한 정도를 규명하기 쉬워졌고, 사업성과를 예산과 연계시켜 평가함으로써 예산 투입에 따른 성과정보 획득이 용이해졌다. 또한 평가를 통해 얻어진 정보는 사업 계획의 조정 및 다음 연도 예산 계획에 반영함으로써 환류 기능이 강화되는 결과를 가져왔다.

넷째, 목표관리제도의 체계적 운영이 가능해졌다. 개인의 목표와 조직의 목표를 통합하여 운영함으로써 개인별 목표의 달성이 성과 향상으로 연계되는 승수효과로 나타날 수 있게 되어 조직의 생산성 향상에 기여하였다. 조직의 목표인 성과관리 계획상의 전략목표와 성과목표를 4급 이상 공무원의 목표설정에 그대로 반영하는 과정을 통해 별도의 목표 설정 과정이 생략되어 업무의 효율성을 보다 제고시킬 수 있게 되었다.

다섯째, 공무원의 개별적 행태 변화를 유도하였다. 통합성과관리제도 시행 이후 서울시의 모든 공무원들은 일정한 자신의 목표와 그 달성도를 측정하기 위한 성과지표에 의해 본인의 업무성과를 평가받고 있다. 시민 중심의 목표와 시민의 입장에서 효과성을 측정할 수 있는 성과지표를 설정하고 운영한 결과, 종전의 공급자 중심의 관행적 사업 추진 방식의 틀을 깨고 행정서비스의 수혜자인 시민 중심적인 행태 변화를 유도할 수 있었다(김영한, 2004).

2. 서울시 및 강서구 성과관리제도의 문제점

1) 지표개발의 어려움과 목표 및 지표설정에 있어 보수화 경향

성과관리제도가 성공적으로 정착되기 위해서는 시정업무 전반에 대한 체계화된 목표와 이를 객관적으로 측정하기 위한 지표의 개발이 무엇보다 중요한 사항이다. 그러나 시정 각 분야의 업무 성격이 다양하여 그에 적합한 목표와 지표를 설정하는 데 어려움이 있으며 목표달성을 확신할 수 없는 어려운 목표나 지표설정을 기피하고, 보통의 노력으로도 달성될 수 있는 수준의 목표나 지표를 설정하는 경향이 있다.

2) 성과관리계획 수립과 예산편성시기의 불일치

성과예산이 합리적으로 편성되기 위해서는 시정 업무 전반에 걸쳐 목표와 지표를 체계화 한 성과관리 계획을 먼저 수립한 후, 이를 토대로 예산이 편성되어야 한다. 성과주의 예산안은 11월 초 시 의회 제출 후 심의과정을 거쳐 12월 중순에 의결되기 때문에 실질적으로 8월부터 작성되게 된다. 성과관리계획이 예산편성에 실제로 활용되기 위해서는 금년 상반기 평가 결과를 토대로 성과관리계획 수립과 성과예산 편성이 동시에 진행되고, 예산심의 과정에서의 예산 증감과 이에 따른 주요 업무계획의 수정 등 변동사항을 반영하여 목표 및 지표 등을 수정 및 보완해야 하는 관계로 오히려 성과관리계획이 예산안 확정 시기보다 늦어지는 경우가 생기고 있다.

3) 종합성과관리 실시의 문제

지금까지 예산편성, 목표설정 및 업무평가 등을 성과관리계획을 통해 서로 연계시킴으로써 각각의 성과관리제도의 통합적 운영을 위한 사전 기반을 만들고자 노력한 바 있으나 성과관리제도의 실질적인 통합을 이루기 위해서는 각각의 제도가 지닌 취지를 살리면서도 평가의 중복을 줄일 수 있도록 평가 차원의 통합적 관리가 이루어져야만 한다. 그러나 현행 제도는 각각의 제도가 지닌 고유한 성격과 특성이 상이하고, 평가 시기 등 운영방법이 달라 하나의 통합 성과관리로 연계되는 데 한계가 존재한다.

4) 법규 및 제도상의 규정 미비

현행 예산관련 법령상 지방자치단체의 예산 운영과 관련해 성과주의 예산제도에 대한 법적 근거가 존재하지 않는다. 따라서 아직까지는 품목별 예산제도와의 병행 운영이 불가피하다(김영한, 2004).

제 5장. 조사설계

제 1절. 조사표본의 선정

본 연구의 목적은 조직의 내, 외부적 변수들이 성과관리제도에 대한 조직원의 인지도 및 수용 정도에 어떠한 영향을 미치는가에 대한 상관관계를 밝히고 이를 통해 국내 지방정부가 성공적으로 성과관리를 운영할 수 있는 방향에 대해 조사하는 데 그 목적이 있으며 이를 위해 조사 대상을 서울시 및 강서구로 한정하여 이들 자치단체에서 운영 중인 통합성과관리제도에 대한 소속 공무원들의 수용도가 어떠한지를 살펴보고, 이를 기반으로 하여 각각의 영향 요인에 대해 심층적으로 제고하고자 하는 데에 의의가 있다.

본 연구는 다년 간 성과관리제도를 운영하고 하거나 직, 간접적으로 제도를 운영하는 업무와 연관되어 있는 서울시 및 강서구의 공무원들을 조사 대상으로 하여 성과관리제도를 수용하는 데에 영향을 주는 요인을 분석하고자 실시되었다. 현재 서울시는 BSC 제도를, 강서구는 MBO 제도를 활용 중에 있다. 직접적 관련자란 성과관리 전담 부서에 소속된 공무원이거나 혹은 성과관리를 시행 중인 각 부서에서 이에 대한 직접적 업무를 맡고 있는 조직원을 의미하며, 간접적 관련자란 성과관리를 시행 중인 각 부서에 속해 있으며 간접적 평가 대상이 되는 조직원을 의미한다. 설문의 유형별로는 폐쇄형 객관식 문항의 설문지에 대해서는 직, 간접적 관련자가 모두 참여하며, 개방형 주관식 문항의 설문지에 대해서는 보다 성과관리에 대한 심층적 지식을 지닌 직접적 담당자를 대상으로 시행하였다. 즉 본 연구의 분석단위는 공무원을 대상으로 하므로 개인이 된다.⁵⁾ 다만 독립변수에 포함되어 있는 조직적 측면의 영향 요인은 분석단위가 제도로 파악될 수 있으며 이는 조직 수준의 변수라고 할 수 있다. 조직을 단위로 하는 자료를 개인 단위로 파악하여 연구에 사용할 경우 생태적 오류(Ecological Fallacy)가 발생할 위험이 있으므로, 조직 수준의 변수가 개인 수준의 변수인 수용성 등에 영향을 미친다고 하기 보다는 조직수준의 변수에 대한 개인의 수용 인식이 영향을 미친다고 해석해야 한다.⁶⁾

5) 분석단위란 연구자가 분석을 수행할 때 사용하는 단위로서 설명단위라고 불리기도 하며(Ragin, 1991), 개인과 집단 뿐 아니라 조직, 조직군, 네트워크, 사회, 국가, 정책, 제도 등 다양하다. 연구의 분석단위는 연구의 내용을 결정짓는 중요한 요소이다(김병섭, 2010: 221).

6) 대표적인 것으로 생태적 오류(Ecological Fallacy)와 개체적 오류(Individual Fallacy)를 들 수 있다. 생태적 오류는 집단 또는 전체를 대상으로 수집한 자료를 이용하여 개인의 특성에 관한 추론을 할 때 발생하는 오류이며, 개체적 오류란 개인을 단위로 얻

제 2절. 조사방법

본 연구의 설문조사는 2016년 5월 1일부터 5월 10일까지 진행되었으며, 폐쇄형 설문조사의 경우 서울시 및 강서구 소속 공무원 중 성과관리를 직접적으로 담당하거나 간접적으로 연관이 있는 직원 300명을 대상으로 설문조사를 실시하였다. 이 중 275명으로부터 응답을 받아 자료처리를 실시하였으며, 응답률은 91.6%로 집계되었다. 자료처리는 응답자의 인구사회학적 특성에 따라 성과관리제도에 대한 인식에 차이가 있는지를 파악하고자 평균비교분석을 실시하였다. 이를 위해 독립표본 t-test와 일원변량분석 및 요인분석을 실시하였다. 또한 조직 내, 외부의 여러 요인들이 성과관리 제도에 대한 조직원들의 수용성에 영향을 미치는지에 대해 알아보기 위해 중다회귀분석을 진행하였다. 객관식 설문지의 경우 통계처리를 위한 기본 문항 및 성과평가에 대한 인센티브로 선호하는 유형에 대한 설문을 제외하고는 모두 5점 리커트(Likert) 등간척도로 구성하였으며, 순서대로 1점은 '전혀 그렇지 않다', 2점은 '그렇지 않다', 3점은 '보통이다', 4점은 '그렇다', 5점은 '매우 그렇다' 이다. 이어 주관식 개방형 설문지의 경우 서울시 및 강서구 내 총 5명의 전담 공무원을 대상으로 진행하였으며, 해당 조직의 성과관리 운영 현황 및 조직원의 수용 정도, 조직원의 수용에 있어서 문제점 등을 분석하기 위해 선행연구를 바탕으로 하여 문항을 구성하였다.

제 3절. 폐쇄형(closed-ended question) 객관식 설문조사

1. 분석의 틀

이론적 배경과 선행연구를 종합적으로 분석하여 본 연구는 다음과 같은 연구 모형을 설정하였다.

우선 독립변수는 성과관리제도 수용도에 대한 영향 요인이며, 이는 선행논문을 분석한 결과를 토대로 지표설정요인, 조직환경요인, 개인인식요인, 집행관리요인 측면으로 유형화하였다. 그리고 각 요인의 하위 변인으로 지표설정요인(기본 요소의 적절성: 미션/ 비전/ 전략 및 성과목표, 지표의 적절성, 지표의 유용성, 지표의 공정성), 조직환경요인(내부: 조직 문화, 기관장의 리더십, 교육 훈련 수준,

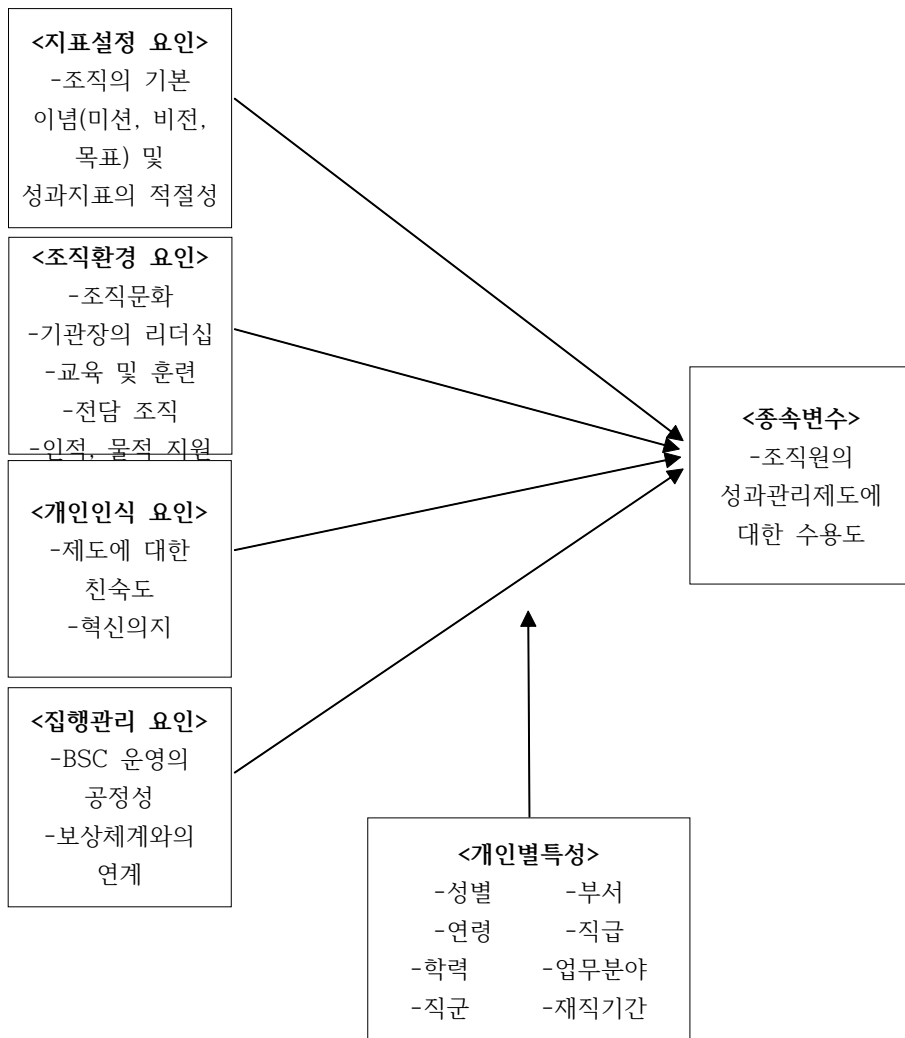
은 자료를 조직, 집단, 국가 등 상위 수준에 적용하는 경우에 발생하는 오류이다.

전담 조직/ 외부: 인적 물적 지원, 외부 압력), 개인인식요인(개인 직무 특성: 성과관리 업무와의 관련성 정도, 친밀도 및 개인적 혁신의지), 집행관리(집행 절차의 공정성 및 모니터링 및 피드백, 인센티브 등 보상체계와의 연계 정도)를 설정하였다.

이어 종속변수로는 조직원의 성과관리제도에 대한 수용도를 선정하였다.

그림 5에 제시한 연구의 분석틀은 우선적으로 선행연구 분석과 이론적 검토를 거쳐 수용도에 영향을 미치는 변수를 추출하여 이를 바탕으로 수용성에 영향을 미치는 유의미한 변수를 파악하고 살펴보고자 한다.

그림 5. 분석의 틀



2. 변수의 조작적 정의

1) 종속변수: 성과관리제도 수용도

독립변수로 조직원의 성과관리 제도에 대한 개인적 수용도를 설정하였다. 성과관리제도에 대한 수용도란 조직구성원이 성과관리제도를 받아들이는 정도라고 할 수 있다. 성과관리제도의 수용성이 중요한 연구 주제인 이유는 조직구성원들이 성과관리제도의 도입목적과 필요성을 스스로 받아들이지 않으면 성과관리제도에 대한 거부와 저항 태도를 보일 위험성이 있기 때문이다. 그리고 이는 제도의 실패로 이어지게 된다. 그러므로 조직구성원들이 성과관리제도에 대해 긍정적으로 생각하고 인식하고 있는지의 여부는 성과관리제도 자체의 존폐 여부에 지대한 영향을 미친다고 할 수 있다(Ammons, 1999; Melkers, 2006; 강영철, 2008). 본 연구에서는 수용성에 대한 조작적 정의로서 성과관리제도에 대한 긍정적 인식의 정도를 설정하였으며, 측정의 하위 변인으로는 제도의 조직 적합성, 제도 지속에 대한 인식, 조직 차원의 성과평가 결과 수공도, 성과관리제도와 기존 평가시스템과의 연계 정도를 선정하였다.

2) 독립변수: 조직원의 성과관리제도 수용도에 대한 영향요인

독립변수에 영향을 미치는 영향 요인은 지표설정요인, 조직환경요인, 개인인식요인, 집행관리요인의 4가지 범주로 세분화하였다. 각 영향요인은 정부의 BSC 및 MBO에 대해 분석한 선행연구를 바탕으로 선정하였으며, 본 연구가 선행연구와 차별화될 수 있는 점은 서울시와 강서구라는 자치 범위가 상이한 두 지방자치단체의 공무원들을 대상으로 하였기에 단일 조직을 대상으로 하는 연구보다 연구 결과를 일반화 할 수 있는 가능성 및 적실성이 높다고 할 수 있다. 각 요인의 내용에 대해 살펴보면 다음과 같다.

(1) 지표설정요인: 성과관리제도의 정착에 있어 조직의 비전과 목적을 구현하기 위한 목적으로 장, 단기적 목표(Objectiveness)와 그 목표의 달성을 위한 각 부서와 개인의 활동을 종합하여 이들 간 인과관계를 설정하는 것은 중요하다는 점에서 착안되었다(Kaplan&Norton, 1996a; Mooraj et al., 1999; Ahn, 2001; Quinlivan, 2005; 김인, 2008b). 특히 조직의 비전과 미션, 전략적 목표를 설정하고, 전략을 네 가지 관점의 성과목표와 측정지표로 연계시킨다는 점에서 MBO와 BSC는 미션, 비전, 목표 등의 구성요소와 매우 밀접한 관련을 지닌다.

이에 따라 본 연구에서는 조직의 미션, 비전, 관점, 목표, 지표 등의 세부 요소를 성과관리의 중요한 기본 요소로 파악하여 이들 요소들이 조직의 특성에 맞게 적절히 설계되어 운영되고 있는지에 대해 살펴본다. 측정의 하위 변인으로는 조직의 기본 요소(미션, 비전 및 목표) 및 구체적인 성과지표 설정에 있어서의 적절성을 포함시켰다.

(2) 조직환경요인: 광의의 개념으로 특정 조직의 내부, 외부적 조건의 총체라고 정의되며, 협의 개념으로는 조직의 경계 외부에 있는 모든 것을 환경이라고 한다. 김현기(2003)의 연구에서는 환경적 요소가 성과관리의 효과성에 긍정적 혹은 부정적 영향을 미칠 수 있음을 강조하였다. 환경적 요인은 성과관리에 대한 하나의 영향요인으로 볼 수 있음으로, 조직은 외부로부터 압력을 받게 되고 이러한 압력을 받는 조직은 보다 충실하게 조직의 성과향상을 위해 노력한다는 것이다(하미승, 2007). 이의 하위 변인으로는 조직 문화, 기관장의 리더십, 교육 훈련 수준, 성과관리 전담 조직을 내부 변인으로, 성과관리제도에 대한 인적, 물적 지원 및 외부 압력을 외부 변인으로 나누었다.

(3) 개인인식요인: 주로 조직원 개인의 직무 특성과 관련하여 성과관리에 대해 얼마나 친숙한지의 여부, 그리고 개인의 성향과 관련하여 혁신 의지를 어느 정도 지니고 있는지와 연관지어 성과관리제도의 수용성 및 조직효과성에 미치는 영향을 분석해보고자 하였다. 직무 특성은 조직원 스스로가 수행하고 있는 직무에 대한 의미부여, 직무 결과에 대한 책임감과 인지감을 지각하게 하는 직무가 지닌 특별한 성격을 의미한다(Hackman&Oldham, 1976). 공공분야의 업무는 여러 차원이 혼합되어 있고, 자원이 부족하며, 공익이라는 요소의 모호성에 따라 성과의 측정이 어렵다는 단점이 있고, 업무들이 상호 유기적으로 연계되어 있어 성과관리가 어렵다는 문제가 있다(박해욱 외, 2005: 131-138). 그러므로 성과관리에 적합하게 설계된 공공부문의 직무 특성을 통해 조직원은 성과관리 제도에 대해 익숙해지게 되며 이는 조직 구성원들의 직무 성과와 내재적 동기부여 제고에 도움을 주게 된다. 이에 관한 연구로는 Hackman&Oldham, 배성현(2001), 김구(2005), 주효진 외(2010), 이정훈(2010), 강상원(2011) 등이 있으며, 본 연구에서는 선행연구를 바탕으로 BSC에 대한 친숙도, 개인의 혁신 의지를 세부 변수로 선정하게 되었다.

(4) BSC 집행관리요인: 평가 절차의 공정성 및 투명성을 선정하여 조직의 평가제도가 조직원들의 긍정적인 지지를 받고 있는지에 대해 분석해보고자 하였다. 즉 평가가 얼마나 공정하고 투명하게 이루어지고 있는지에 대한 개별 조직원들의 공정성 인식을 의미한다. 선행연구로는 강황선 외(2004), 정지훈(2008), 최형섭

외(2009), 남승하 외(2009), 이석환 외(2010)를 들 수 있으며 본 연구에서는 이들의 논의 사항을 바탕으로 성과관리제도의 공정성 여부, 성과관리 결과 공개의 투명성 여부를 이 요인을 통해 분석해보고자 하였다.

또한 실제 집행적 측면에서 모니터링 및 피드백, 인센티브를 변인으로 선택하였다. 새로운 성과관리제의 도입 이후에 있어서 조직 차원의 적절한 운영 수단을 채택하는 것은 이의 유지에 있어 큰 영향력을 발휘한다(조연숙 외, 2010: 322). 성과관리제도가 도입 이후에도 지속적으로 작동할 수 있도록 끊임없이 유지 및 관리되어야 할 것이다. 그러므로 사후 관리란 MBO 혹은 BSC, 기타 자체평가제도의 운영 과정과 평가결과에 대해 주기적으로 관리하고, 수행 결과에 대해 보상 및 인센티브와 연계시키고, 활발한 피드백(Feedback)을 통해 더욱 개선된 평가 활동이 이루어질 수 있도록 하는 일련의 과정을 뜻한다. 집행관리요인의 구체적인 측정지표로는 제도 집행의 공정성과 보상제도와와의 연계를 포함시켰다.

3. 가설 설정

가설의 정의는 연구모형에서 제시된 각 변수들 간의 인과관계를 통계적으로 분석하기 위해 검증 가능한 문장으로 진술한 잠정적 명제라고 할 수 있다. 본 연구에서 제시된 변수들 간의 관계를 바탕으로 하여 연구 가설을 설정하였다. 선행연구를 바탕으로 도출한 독립변수인 성과관리제도 수용도에 영향을 미치는 영향 요인과 종속변수인 조직원의 성과관리제도 수용도 사이의 가설은 표 14와 같다.

표 14. 조직원의 성과관리제도 수용도와 영향 요인 간 가설 설정

<p>가설 1. 지표설정요인은 조직원의 성과관리제도 수용도에 영향을 미칠 것이다.</p> <p>가설 1-1. 조직의 기본 요소(미션, 비전 및 목표) 및 성과지표 설정의 적절성은 조직원의 성과관리제도 수용도에 영향을 미칠 것이다.</p>
<p>가설 2. 조직환경요인은 조직원의 성과관리제도 수용도에 영향을 미칠 것이다.</p> <p>가설 2-1. 조직 문화는 조직원의 성과관리제도 수용도에 영향을 미칠 것이다.</p> <p>가설 2-2. 기관장의 리더십은 조직원의 성과관리제도 수용도에 영향을 미칠 것이다.</p> <p>가설 2-3. 교육 및 훈련은 조직원의 성과관리제도 수용도에 영향을 미칠 것이다.</p> <p>가설 2-4. BSC 전담 조직은 조직원의 성과관리제도 수용도에 영향을 미칠 것이다.</p> <p>가설2-5. 인적, 물적 지원은 조직원의 성과관리제도 수용도에 영향을 미칠 것이다.</p> <p>가설 2-6. 외부 압력은 조직원의 성과관리제도 수용도에 영향을 미칠 것이다.</p>
<p>가설 3. 개인인식요인은 조직원의 성과관리제도 수용도에 영향을 미칠 것이다.</p> <p>가설3-1. 제도 친숙도는 조직원의 성과관리제도 수용도에 영향을 미칠 것이다.</p> <p>가설 3-2. 개인의 혁신의지는 조직원의 성과관리제도 수용도에 영향을 미칠 것이다.</p>
<p>가설 4. 집행관리요인은 조직원의 성과관리제도 수용도에 영향을 미칠 것이다.</p> <p>가설4-1. 제도 집행의 공정성은 조직원의 성과관리제도 수용도에 영향을 미칠 것이다.</p> <p>가설4-2. 보상제도와와의 연계는 조직원의 성과관리제도 수용도에 영향을 미칠 것이다.</p>

4. 분석결과

1) 연구 대상

표 15. 연구대상자의 특성

구 분		빈 도	비 율
성 별	남성	138	50.2
	여성	137	49.8
연 령	20대	18	6.5
	30대	109	39.6
	40대	102	37.1
	50대 이상	46	16.7
	고교 졸 이하	16	5.8
학 력	전문대/대졸	215	78.2
	대학원 이상	44	16.0
	행정직	228	82.9
직 군	기술직	23	8.4
	기타	24	8.7
부 서	일반/행정/조직관리	223	81.1
	경제/환경/문화	9	3.3
	보건/복지/여성	10	3.6
	도시/주택/건설/교통	16	5.8
	기타	17	6.2
직 급	8 - 9급	28	10.2
	6 - 7급	219	79.6
	5급 이상	28	10.2
업무분야	기획 및 정책	75	27.3
	조직 관리 및 지원	108	39.3
	사업 집행 업무	47	17.1
	기타	45	16.4
제 직 기 간	5년 이하	65	23.6
	6 - 10년	61	22.2
	11 - 15년	37	13.5
	16 - 20년	36	13.1
	21년 이상	76	27.6

조사대상자 275명 전체에 대한 개인특성은 표 15와 같다. 첫째, 성별 측면에서 남성은 138명(50.2%), 여성은 137명(49.8%)로 성별의 균형이 적절하게 유지된 결과가 도출되었다.

둘째, 연령 측면에서 20대는 18명(6.5%), 30대는 109명(39.6%), 40대는 102명(37.1%), 50대 이상은 46명(16.7%)으로 30대 응답자가 가장 많은 것으로 나타났으며 그 아래로 40대 및 50대 순이었다. 공무원을 대상으로 하는 연구의 특성 상 20대 응답자의 비율이 가장 낮았다.

셋째, 학력 측면에서 고교 졸 이하는 16명(5.8%), 전문대/대졸 215명(78.2%), 대학원 이상 44명(16.0%)로 70%가 넘는 대부분의 응답자가 전문대 및 대졸의 학력을 가지고 있었다. 고교 졸 이하 응답자는 가장 적었으며, 대학원 이상 응답자가 전문대/대졸 다음으로 많았다.

넷째, 직군 측면에서 행정직은 228명(82.9%), 기술직은 23명(8.4%), 기타 24명(8.7%)로 총 응답자의 4/5 이상이 행정직군에 속한 것으로 드러났다. 기능직, 별정직 외 다른 직군은 그 숫자가 적어 기타로 통합하였다.

다섯째, 부서 측면에서 일반/행정/조직관리 223명(81.1%), 경제/환경/문화 9명(3.3%), 보건/복지/여성 10명(3.6%), 도시/주택/건설/교통 16명(5.8%), 기타 17명(6.2%)로 집계되었다. 경제/환경/문화의 경우 개별 부서에 소속된 응답자가 적어 유형을 통합하였다. 80%를 넘는 대다수의 응답자가 일반/행정/조직관리 부서에 종사하고 있었으며, 그 외에 기타 부서 및 도시/주택/건설/교통 부서 소속 응답자가 뒤를 이었다.

여섯째, 직급 측면에서 8-9급 28명(10.2%), 6-7급 219명(79.6%), 5급 이상 28명(10.2%)으로 나타났다. 조사대상자의 대부분은 6-7급 공무원이었으며, 그 외 직급의 공무원은 유사한 비율을 보였다.

일곱째, 업무분야 측면에서 기획 및 정책 업무 75명(27.3%), 조직 관리 및 지원 업무 108명(39.3%), 사업 집행 업무 47명(17.1%), 기타 45명(16.4%)인 것으로 드러났다. 업무분야의 경우 비교적 응답자 분포가 고른 것을 확인할 수 있었다. 다만 기타 응답자가 사업 집행 업무와 유사한 수준의 16.4%가 되는 바 선택지 구성의 세분화에 대한 아쉬움을 남겼다.

여덟째, 재직기간 측면에서 5년 이하 65명(23.6%), 6-10년 61명(22.2%), 11-15년 37명(13.5%), 16-20년 36명(13.1%), 21년 이상 76명(27.6%)순으로 집계되었다. 눈에 띄는 점은 응답자 통계 중 21년 이상 장기간 근무한 응답자가 가장 많았다는 것이다. 재직기간이 길수록 조직의 전반적인 사항에 대한 해안이 늘기 때문에, 보다 신뢰도 높은 응답을 하였을 가능성이 높으므로 긍정적인 측면이라고 할 수 있다.

2) 조사도구

(1) 조사도구의 신뢰도

표 16. 조직원 성과관리제도 수용도에 대한 영향요인의 하위요인별 문항구성과 신뢰도 분석

	구분	문항번호	문항수	신뢰도
지표설정요인	조직 기본 요소 및 지표 설정의 적절성	Q1-1~Q1-8	8	.974
	전체	총 8문항		.974
조직환경요인 (내부)	조직문화	Q2-1~Q2-5	5	.923
	기관장의 리더십	Q2-6~Q2-8	3	.958
	교육 및 훈련	Q2-9~Q2-11	3	.964
	전담 조직	Q2-12~Q2-14	3	.954
	전체	총 14문항		.974
조직환경요인 (외부)	인적, 물적 자원	Q2-15~Q2-17	3	.898
	외부 압력	Q2-18~Q2-20	3	.952
	전체	총 6문항		.948
BSC 개인인식요인	제도 친숙도	Q3-1~Q3-4	4	.941
	혁신의지	Q3-5~Q3-8	4	.941
	전체	총 8문항		.964
집행관리요인	제도 운영의 공정성	Q4-1~Q4-4	4	.966
	보상제도와 연계	Q4-5~Q4-9	5	.958
	전체	총 9문항		.977
전체		총 45문항	45	.992

이 연구에서는 조사도구에 대한 신뢰도를 검증하기 위해 내적 일관성 방법인 Cronbach's α 를 실시하였다. 즉 독립변수인 조직원 성과관리제도 수용도에 대한 영향요인의 하위요인별로 통계 분석한 신뢰도 측정치이다. 그 결과 지표설정요인의 Cronbach's α 계수는 .974, 조직환경요인 내부는 .974, 조직환경요인 외부는

.948, 개인인식요인은 .964, 집행관리요인은 .977로 나타났다. Cronbach's α 계수가 일반적으로 0.7 이상이면 신뢰도가 높은 것으로 판단하며, 0.3 이하일 경우 신뢰도가 낮은 것으로 판단한다. 따라 독립변인에서 사용하고 있는 하위요인별 척도의 신뢰도는 모두 높은 수준의 신뢰도를 지닌 것으로 나타났다.

표 17. 성과관리제도 수용도의 하위요인별 문항구성과 신뢰도 분석

구분		문항번호	문항수	신뢰도
성과관리제도 수용도	성과관리제도 수용도	Q5-1~Q5-4	4	.970
	전체	총 4문항	4	.970

표 17은 종속변수인 성과관리제도 수용도에 대한 하위요인별 신뢰도검증 한 결과이다. 그 결과 수용도의 Cronbach's α 계수는 .970으로 높은 수준의 신뢰수준을 지닌 것으로 나타났다.

3) 연구결과

(1) 회귀분석을 통한 조직원의 성과관리제도 수용도에 영향을 미치는 요인 검증

① 지표설정요인이 조직원 성과관리제도 수용도에 미치는 영향

표 18 . 지표설정요인이 조직원 성과관리제도 수용도에 미치는 영향(회귀분석)

요인	<i>b</i>	<i>SE</i>	β	<i>t</i>	<i>p</i>
기본요소 및 성과지표의 적절성	.854	.031	.844	27.204	.001
$r=.844$, 수정된 $r^2=.712$, $F=740.085$, $p=.001$					

표 18은 조직원 성과관리제도 수용도에 있어 지표설정요인이 미치는 영향을 알아보기 위해 회귀분석을 실시한 결과이다. 그 결과 기본요소 및 성과지표의 적절성에서는 $b=.854$, $\beta=.844$, $t=27.204$, $p=.001$ 로 통계적으로 유의한 영향을 주는 것으로 나타났다.

② 조직환경요인이 조직원 성과관리제도 수용도에 미치는 영향

표 19 . 조직환경요인이 조직원 성과관리제도 수용도에 미치는 영향(중다회귀분석)

요인	<i>b</i>	<i>SE</i>	β	<i>t</i>	<i>p</i>	VIF
조직문화	.075	.081	.072	.926	.355	6.156
기관장 리더십	.104	.075	.110	1.382	.168	6.378
교육 및 훈련	.173	.071	.174	2.442	.015	5.139
전담조직	.126	.066	.131	1.902	.058	4.792
인적, 물적 지원	.315	.090	.304	3.504	.001	7.600
외부압력	.108	.057	.117	1.897	.059	3.881
$r=.843$, 수정된 $r^2=.704$, $F=119.790$, $p=.001$						

표 19는 조직환경요인이 조직원 성과관리제도 수용도에 미치는 영향을 알아보기 위해 중다 회귀분석을 실시한 결과이다. 그 결과 교육 및 훈련($b=.173$, $\beta=.174$, $t=2.442$, $p=.015$)과 인적, 물적 지원($b=.315$, $\beta=.304$, $t=3.504$, $p=.001$)에서 통계적으로 유의한 영향을 주는 것으로 나타

났다. 반면 조직문화($b=.075$, $\beta=.072$, $t=.926$, $p=.355$), 기관장 리더십($b=.104$, $\beta=.110$, $t=1.382$, $p=.168$), 전담조직($b=.126$, $\beta=.066$, $t=1.902$, $p=.058$), 외부압력($b=.108$, $\beta=.117$, $t=1.897$, $p=.059$)에서는 통계적으로 유의한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다.

③ 개인인식요인이 성과관리제도 수용도에 미치는 영향

표 20 . 개인인식요인이 성과관리제도 수용도에 미치는 영향(중다회귀분석)

요인	<i>b</i>	<i>SE</i>	β	<i>t</i>	<i>p</i>	VIF
제도 친숙도	.133	.056	.132	2.393	.017	4.366
혁신의지	.794	.056	.773	14.061	.001	4.366
$r=.891$, 수정된 $r^2=.794$, $F=573.125$, $p=.001$						

표 20은 조직원 개인인식요인이 성과관리제도 수용도에 미치는 영향을 알아보기 위해 중다 회귀분석을 실시한 결과이다. 그 결과 친숙도는 $b=.133$, $\beta=.132$, $t=2.393$, $p=.017$ 수준에서 통계적으로 유의한 영향을 주는 것으로 나타났다. 또한 혁신의지에서도 $b=.794$, $\beta=.773$, $t=14.061$, $p=.001$ 로 통계적으로 유의한 영향을 주는 것으로 나타났다.

④ 집행관리요인이 성과관리제도 수용도에 미치는 영향

표 21 . 집행관리요인이 성과관리제도 수용도에 미치는 영향(중다회귀분석)

요인	<i>b</i>	<i>SE</i>	β	<i>t</i>	<i>p</i>	VIF
제도 집행의 공정성	.416	.063	.423	6.593	.001	6.480
보상체계와의 연계	.517	.067	.497	7.750	.001	6.480
$r=.901$, 수정된 $r^2=.810$, $F=639.947$, $p=.001$						

표 21은 집행관리요인 측면이 성과관리제도 수용도에 미치는 영향을 알아보기 위해 중다 회귀분석을 실시한 결과이다. 그 결과 제도 집행의 공정성은 $b=.416$, $\beta=.423$, $t=6.593$, $p=.001$ 수준에서 통계적으로 유의한 영향을 주는 것으로 나타났다. 또한 보상체계와 연계에서도 $b=.517$, $\beta=.497$, $t=7.750$, $p=.001$ 로 통계적으로 유의한 영향을 주는 것으로 나타났다.

⑤ 지표설정요인, 조직환경요인, 개인인식요인, 집행관리요인이 성과관리제도 수용도에 미치는 영향

표 22 . 지표설정요인, 조직환경요인, 개인인식요인, 집행관리요인이 성과관리제도 수용도에 미치는 영향(중다회귀분석)

요인	<i>b</i>	<i>SE</i>	β	<i>t</i>	<i>p</i>	VIF
지표설정요인	.216	.061	.183	3.516	.001	2.196
조직환경요인	-.046	.098	-.031	.472	.638	3.482
개인인식요인	.292	.087	.232	3.344	.001	3.907
집행관리요인	.569	.074	.500	7.675	.001	3.436
$r=.816$, 수정된 $r^2=.661$, $F=134.670$, $p=.001$						

표 22는 지표설정요인, 조직환경요인, 개인인식요인, 집행관리요인이 성과관리제도 수용도에 미치는 영향을 알아보기 위해 중다회귀분석을 실시한 결과이다. 그 결과 지표설정요인($b=.216$, $\beta=.183$, $t=3.516$, $p=.001$), 개인인식요인($b=.292$, $\beta=.232$, $t=3.344$, $p=.001$) 그리고 집행관리요인($b=.569$, $\beta=.500$, $t=7.675$, $p=.001$)에서 통계적으로 유의한 영향을 주는 것으로 나타났다. 반면 조직환경요인은 $b=-.046$, $\beta=-.031$, $t=.472$, $p=.638$ 로 통계적으로 유의한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다.

(2) 독립표본 t검증을 통한 개인특성에 따른 성과관리제도 수용도 차이 검증

① 성별에 따른 성과관리제도 수용도 차이

표 23 . 성별에 따른 성과관리제도 수용도 차이검증 결과(독립표본 t검증)

요인		<i>N</i>	<i>M</i>	<i>SD</i>	<i>t</i>	<i>p</i>
성과관리제도 수용도	남자	138	2.7	.82	.053	.958
	여자	137	2.7	.79		

표 23은 성별에 따른 성과관리제도 수용도에 차이를 분석하기 위하여 독립표본 t검증을 실시하였다. 그 결과 성과관리제도 수용도는 $t=.053$, $p=.958$ 로 통계적으로 유의한 차이가 없는 것으로 나타났다.

② 연령에 따른 성과관리제도 수용도 차이

표 24 . 연령에 따른 성과관리제도 수용도 차이검증 결과(일원변량분석)

요인		<i>N</i>	<i>M</i>	<i>SD</i>	<i>F</i>	<i>p</i>	<i>Post-hot</i>
성과관리제도 수용도	20대	18	2.8	.61	.499	.683	
	30대	109	2.8	.71			
	40대	102	2.8	.90			
	50대	46	2.7	.89			
	이상						

표 24는 연령에 따른 성과관리제도 수용도 차이를 분석하기 위하여 일원변량분석(one-way ANOVA)을 실시하였다. 그 결과 연령에 따른 성과관리제도 수용도는 $F=.499$, $p=.683$ 수준에서 통계적으로 유의한 차이가 없게 나타났다.

③ 학력에 따른 성과관리제도 수용도 차이

표 25 . 학력에 따른 성과관리제도 수용도 차이검증 결과(일원변량분석)

요인		<i>N</i>	<i>M</i>	<i>SD</i>	<i>F</i>	<i>p</i>	<i>Post-hot</i>
성과관리제도 수용도	고교졸	16	2.7	.99	.102	.903	
	이하						
	전문대/대	215	2.8	.82			
	졸						
	대학원	44	2.8	.70			
	이상						

표 25는 학력에 따른 성과관리제도 수용도 차이를 분석하기 위하여 일원변량분석(one-way ANOVA)을 실시하였다. 그 결과 학력에 따른 성과관리제도 수용도는 $F=.102$, $p=.903$ 수준에서 통계적으로 유의한 차이가 없게 나타났다.

④ 직군에 따른 성과관리제도 수용도 차이

표 26 . 직군에 따른 성과관리제도 수용도 차이검증 결과(일원변량분석)

요인		<i>N</i>	<i>M</i>	<i>SD</i>	<i>F</i>	<i>p</i>	<i>Post-hot</i>
성과관리제도 수용도	행정직	228	2.8	.81	2.122	.122	
	기술직	23	2.5	.92			
	기타	24	3.0	.60			

표 26은 직군에 따른 성과관리제도 수용도 차이를 분석하기 위하여 일원변량분석(one-way ANOVA)을 실시하였다. 그 결과 직군에 따른 성과관리제도 수용도는 $F=2.122$, $p=.122$ 수준에서 통계적으로 유의한 차이가 없게 나타났다.

⑤ 부서에 따른 성과관리제도 수용도 차이

표 27 . 부서에 따른 성과관리제도 수용도 차이검증 결과(일원변량분석)

	요인	<i>N</i>	<i>M</i>	<i>SD</i>	<i>F</i>	<i>p</i>	<i>Post-h</i> <i>ot</i>
성과관리제도 수용도	일반/행정/조직관리	223	2.8	.79	.758	.553	
	경제/환경/문화	9	2.5	1.24			
	보건/복지/여성	10	2.7	.94			
	도시/주택/건설/교통	16	2.7	.93			
	기타	17	2.6	.54			

표 27은 부서에 따른 성과관리제도 수용도 차이를 분석하기 위하여 일원변량분석(one-way ANOVA)을 실시하였다. 그 결과 부서에 따른 성과관리제도 수용도는 $F=.758$, $p=.553$ 수준에서 통계적으로 유의한 차이가 없게 나타났다.

⑥ 직급에 따른 성과관리제도 수용도 차이

표 28 . 직급에 따른 성과관리제도 수용도 차이검증 결과(일원변량분석)

	요인	<i>N</i>	<i>M</i>	<i>SD</i>	<i>F</i>	<i>p</i>	<i>Post-h</i> <i>ot</i>
성과관리제도 수용도	8-9급	28	2.8	.60	1.179	.309	
	6-7급	219	2.8	.85			
	5급 이상	28	3.0	.65			

표 28은 직급에 따른 성과관리제도 수용도 차이를 분석하기 위하여 일원변량분석(one-way ANOVA)을 실시하였다. 그 결과 직급에 따른 성과관리제도 수용도는 $F=1.179$, $p=.309$ 수준에서 통계적으로 유의한 차이가 없게 나타났다.

⑦ 업무분야에 따른 성과관리제도 수용도 차이

표 29 . 업무분야에 따른 성과관리제도 수용도 차이검증 결과(일원변량분석)

	요인	<i>N</i>	<i>M</i>	<i>SD</i>	<i>F</i>	<i>p</i>	<i>Post-h</i> <i>ot</i>
성과관리제도 수용도	기획및정책	75	2.9	.77	2.099	.101	
	조직관리및지원	108	2.8	.86			
	사업진행업무	47	2.5	.81			
	기타	45	2.7	.70			

표 29는 업무분야에 따른 성과관리제도 수용도 차이를 분석하기 위하여 일원변량분석(one-way ANOVA)을 실시하였다. 그 결과 업무분야에 따른 성과관리제도 수용도는 $F=2.099$, $p=.101$ 수준에서 통계적으로 유의한 차이가 없게 나타났다.

⑧ 재직기간에 따른 성과관리제도 수용도 차이

표 30 . 재직기간에 따른 성과관리제도 수용도 차이검증 결과(일원변량분석)

	요인	<i>N</i>	<i>M</i>	<i>SD</i>	<i>F</i>	<i>p</i>	<i>Post-h</i> <i>ot</i>
성과관리제도 수용도	5년이하	65	2.8	.68	.544	.703	
	6-10년	61	2.8	.70			
	11-15년	37	2.9	.97			
	16-20년	36	2.8	.93			
	21년이상	76	2.7	.85			

표 30은 재직기간에 따른 성과관리제도 수용도 차이를 분석하기 위하여 일원변량분석(one-way ANOVA)을 실시하였다. 그 결과 재직기간에 따른 성과관리제도 수용도는 $F=.544$, $p=.703$ 수준에서 통계적으로 유의한 차이가 없게 나타났다.

제 4절. 개방형(open-ended question) 주관식 설문조사

본 연구는 서울시 및 강서구에 소속되어 성과관리를 전담으로 관리하고 있는 5명의 공무원을 대상으로 설문지 문항을 통해 각 기관의 BSC, MBO 도입 및 절차, 설문대상자 본인 및 조직구성원들의 성과관리에 대한 인식, 조직 내 성과관리제도 도입의 문제점, 성과관리제도의 성공적 운영을 위한 요소에 대해 총 8문항의 의견을 수렴하였다. 문항은 비 구조화 설문지와 반 구조화 설문지를 조합하여 구성하였으며, 인적 정보 및 개인별 소속 조직에 관한 사항에 대해서는 무기명으로 진행되었다. 설문 문항 중 앞서 언급된 서울시, 강서구의 성과관리제도 도입 및 절차에 관한 부분을 제외하고 그 외의 문항에 대해 응답한 내용을 정리하면 표 31과 같다.

1. 성과관리제도에 대한 인식

표 31. 개방형 설문조사 응답내용- 성과관리제도에 대한 인식

	성과관리제도에 대한 인식	
	Q. 성과관리담당자의 입장에서 기관 내의 성과관리제 도입에 대해 어떻게 생각하십니까?	Q. 기관 내 조직구성원들은 조직 내 성과관리제 도입에 대해 어떻게 생각하고 있습니까?
응답자 1	개방형 지표 개발 등의 보완이 필요함	조직에 적합하다고 생각함. 그러나 구성원의 의견 반영의지 약함
응답자 2	성과평가의 대표적인 도구로서 적합함	성과평가의 도구로서 적합하다고 여김. 그러나 복잡함 및 업무 부담 가중에 대한 스트레스 강화
응답자 3	사업의 객관적 성과 및 조직 성장의 잠재력을 측정할 수 있는 우수한 제도	균형 있는 성과평가 체계를 구축 가능한 우수한 제도
응답자 4	사업 추진에 대한 점검 및 성과 제고에 기여하는 장점	조직원 전반적으로 관심도가 낮은 상태
응답자 5	정량적 평가에 치중하여 한계점 존재함	실질적인 조직의 미션 및 비전을 제대로 반영하지 못하고 있음

성과관리제에 대한 인식 측면을 살펴보면 성과관리담당자의 입장 및 전반적 조직구성원들의 입장에서 긍정적인 인식과 부정적인 인식이 혼재되어 나타난 것으로 드러났다. 일부는 긍정적인 입장과 부정적인 문제점을 동시에 지적하는 경우도 있었으며, 특히 성과관리의 문제점에 대해서 다양한 의견이 제시되었다. 본 연구는 이 질문을 통해 해당 공무원들의 조직 성과관리에 대한 수용 정도를 분석하고자 하였다.

첫째, 성과관리담당자 본인의 인식으로서 성과관리제에 대해 긍정적이거나 혹은 긍정적인 측면을 위주로 답한 응답자들은 조직 전체의 비전과 전략을 토대로 하여 성과지표를 도출한다는 점에서 보았을 때 성과관리체제로 적합하고, 성과평가에 가장 널리 쓰이고 있는 대표적인 수단으로서 적절하다고 응답하였으며(응답자 2), 사업의 객관적 성과와 조직 성장의 잠재적 측면을 모두 측정하여 균형 있는 성과평가 체계를 구축할 수 있는 우수한 제도라고 언급하였고(응답자 3), 조직이 시행하는 주요 사업 및 프로젝트에 대한 성과지표 달성도를 측정, 평가하는 과정을 통해 사업의 추진에 관한 자체적인 점검이 가능하다는 장점과 동시에 장기적으로는 조직의 성과 제고에 기여할 것으로 판단하였다(응답자 4).

반면 성과관리담당자 본인의 인식으로서 현행 성과관리제도에 대해 부정적이거나 혹은 부정적인 측면을 위주로 답한 응답자들은 기존의 조직 내 지표 개발 방식의 경직성을 지적하며 행정환경의 변화에 융통성 있게 대처할 수 있도록 개방형 지표를 개발하여 지표를 조정할 수 있는 개연성 제공이 필요하다고 대답하였으며(응답자 1), 설정된 성과지표가 실질적인 조직 미션을 적절히 반영하지 못하고 있어 조직에 적합한 성과관리가 제대로 이루어지지 않고 있다고 응답하였다(응답자 5).

둘째, 전반적 조직구성원의 인식으로서 우선 성과관리제에 대해 긍정적이거나 혹은 긍정적인 측면을 위주로 답한 응답자들은 자신이 속한 조직의 구성원들이 각각 BSC, MBO를 성과평가의 제도로서 적합하다고 생각한다는 입장을 보였으며(응답자1, 응답자 2), 혹은 재무적 지표 위주의 기존 성과관리제도를 벗어나 균형 있는 성과관리 및 평가 체계를 구축할 수 있도록 기여하는 유용한 제도라고 평가하고 있다고 하였다(응답자 3).

이와 대조적으로 조직구성원들이 현행 성과관리제도에 대해 부정적이거나 혹은 부정적인 측면을 주로 인식하고 있다고 답한 응답자들은 현재 상황이 지표 설정 및 제반 과정에 있어 구성원의 의견을 제대로 반영하고 있어 직원들의 제도에 대한 수용도가 저하되는 측면이 있다고 하였으며(응답자 1), 체계 구성의 복잡성 및 업무 부담 가중의 측면에서 직원들이 부정적으로 여기는 면이 있다고 답하였고(응답자 2), 일반적인 직원들의 성과관리의 개념 및 활용 용도에 대한 관심도가 부족한 점이 수용도를 낮추는 원인이 되고 있다고 지적한 응답자도

있었으며(응답자 4), 성과지표가 실질적인 조직의 미션, 비전, 목표 등을 반영하지 못하고 있는 관계로 직원들의 공감대를 형성하지 못하는 원인이 되고 있다는 대답도 들을 수 있었다(응답자 5).

2. 성과관리제도 도입의 문제점

표 32. 개방형 설문조사 응답내용- 성과관리제도 도입의 문제점

	성과관리제도 도입의 문제점	
	Q. 기관 내에 성과관리제도의 도입에 있어 문제점은 무엇입니까?	Q. 조직구성원들이 성과관리제도에 대해 긍정적으로 수용 및 평가하는 데 있어 문제점은 무엇입니까?
응답자 1	공공부문의 경우 성과를 쉽게 계량화하기 어려운데 그 점에 대한 고려가 부족함	최고의사결정자의 관심이 부족한 측면 있어 현재 조직 내 활용 의지 높지 않음
응답자 2	공익적 가치를 계량화하기 어렵다는 난점 존재	성과관리로 인한 직원들의 업무 스트레스가 심화
응답자 3	행정의 특수적인 측면 때문에 성과를 수치화 하는 것에 한계 있음	성과를 수치화 하는 것에 한계가 있으므로 실제 직원들의 동기부여에 있어 제한점으로 작용함
응답자 4	공익사업의 성격 상 성과를 수치로 표현하기 어려운 사업의 경우 현행 성과관리제도에 반영하기 어려움	실제 추진에 문제가 없더라도 목표에 미달되었다고 평가되면 부진한 것으로 일단락내리는 체계로 인해 직원들의 사기가 저하되는 측면이 있음
응답자 5	조직 내 특수성을 인지하지 않고 일원화 된 체계를 도입하여 실제 시행에 있어 문제점 발생	성과관리에 대한 직원들의 의견 반영이 미진하여 공감대를 얻지 못하고 있음

성과관리제도 도입의 문제점 측면을 살펴보면 표 32와 같이 지방자치단체 소속 공무원으로서 보다 현실적인 측면에서의 문제점을 다양하게 지적하였다. 드러난

문제점 중에서는 위의 폐쇄형 객관식 설문조사에서 조직원의 성과관리제도 수용도에 영향을 미치는 영향요인으로 선정한 것도 있었다. 본 연구는 이 질문을 통해 해당 공무원들이 성과관리에 대해서 원활히 수용하는 데에 있어 문제점 및 장애 요인은 무엇인지 분석하고자 하였다.

첫째, 기관 내에 성과관리제를 도입하는 데에 있어 문제점은 무엇이었는지 질문하였다. 여기서 주목할 점은 응답자 5명 중 4명이 자신이 속한 정부 조직의 특성 상 성과를 계량화하기 어렵기 때문에 현행 BSC, MBO 체계로는 이를 고려하기 어렵다는 것이었다(응답자 1, 응답자 2, 응답자 3, 응답자 4). 의견을 자세히 살펴보면 민간 분야의 성과관리제를 공공 분야에 도입함에 있어 공공 분야의 특수성을 충분히 반영하여 수정하지 않은 결과 성과를 계량화하기 어렵다는 점(응답자 1), 행정 특수성상 성과를 수치화하는 것이 힘들어 지표 선정 및 성과 산출 등 성과관리의 제반 과정 자체에 문제가 발생한다는 점(응답자 2, 응답자 3), 주요 사업이라 할지라도 성과를 수치로 표현하기 어려운 경우 제도를 완전하기 적용하기 어려운 점(응답자 4) 등의 문제 사항을 언급하였다. 여러 명의 응답자가 동시에 같은 응답을 한 것을 미루어 보아, 공공사업 및 공익의 계량화 문제는 정부 조직에 성과관리제를 도입함에 있어 한계로 적용하는 것을 알 수 있었다. 또한 제시된 기타 문제점으로 조직 내 특수성을 무시하고 일원화 된 성과관리 체계를 도입하여 적합성이 낮아지는 문제의 경우(응답자 5)에도 앞서 언급한 공공사업의 계량화 문제점과 연계된다고 할 수 있다. 즉 정부 조직의 특수성을 충분히 반영하지 않고 제도 자체를 도입한 것이 문제를 야기한다는 것이다.

둘째, 본 연구의 연구 주제인 성과관리제도의 수용도와 관련한 설문 문항으로서 전체 조직구성원들이 성과관리에 대해 긍정적으로 수용 및 평가하는 데 있어 문제점은 무엇인지 질문하였다. 이 문항에 대해서는 전 문항보다 다양한 의견을 얻을 수 있었는데, 구체적으로는 최고 의사결정자의 관심 및 리더십이 부족한 측면 때문에 현재 조직 내 활용 의지가 높지 않다는 점(응답자 1), 성과관리로 인한 직원들의 업무 스트레스가 심화되어 성과관리 자체에 대한 거부감을 환기시킨다는 점(응답자 2), 성과를 수치화 하는 것에 한계가 있으므로 실제 직원들의 성과관리 및 성과 향상에 대한 동기부여에 있어 제한점으로 작용하고 있다는 점(응답자 3), 실제 사업 추진에 있어 문제가 없이 수월히 진행되고 있는 상황에서도 계량적으로 측정하였을 때 설정한 목표에 미달하였다고 평가되면 사업 자체를 부진한 것으로 평가 일원화하는 구조가 사업 담당 공무원의 입장에서 부담으로 작용하는 점(응답자 4), 성과관리제도에 대한 직원들의 의견 반영이 미진하여 공감대를 얻지 못하고 있는 점(응답자 5) 등의 대답을 수렴하였다.

3. 성과관리제도의 성공적 운영을 위한 요소

표 33. 개방형 설문조사 응답내용- 성과관리제도의 성공적 운영을 위한 요소

항목: 지표의 설정 과정, 조직원 의견의 반영 활성화, 의사소통체계 개선, 기관장의 관심 및 리더십, 시행규칙의 문서화, 평가의 공정성, 보상체계와의 연계				
응답자 1	응답자 2	응답자 3	응답자 4	응답자 5
조직원 의견의 반영 활성화	기관장의 관심 및 리더십	조직원 의견의 반영 활성화	조직원 의견의 반영 활성화	조직원 의견의 반영 활성화
보상체계와의 연계	지표의 설정 과정	기관장의 관심 및 리더십	지표의 설정 과정	지표의 설정 과정
기관장의 관심 및 리더십	보상체계와의 연계	지표의 설정 과정	보상체계와의 연계	의사소통체계 개선

표 34. 개방형 설문조사 응답내용 통계- 성과관리제도의 성공적 운영을 위한 요소

요소	득표수
조직원 의견의 반영 활성화	4
지표의 설정 과정	4
기관장의 관심 및 리더십	3
보상체계와의 연계	3
의사소통체계 개선	1
시행규칙의 문서화	0
평가의 공정성	0
총계	15

최종으로 성과관리제도의 성공적 운영을 위한 요소에 대해서 응답자들의 의견을 수렴하였다. 본 연구에서 독립변수로서 조직원의 성과관리제 수용에 영향을 미치는 요소로 선정한 여러 영향요인 중 연구자가 임의로 중요성이 인정되는 변수를 선정하여 항목으로 설정하였다. 선정 항목은 총 7가지로 '지표의 설정 과정, 조직원 의견의 반영 활성화, 의사소통체계 개선, 기관장의 관심 및 리더십, 시행규칙의 문서화, 평가의 공정성, 보상체계와의 연계'이다. 이에 대해서 조직 내 BSC, MBO 등의 성과관리제가 성공적으로 정착되기 위해서 어떤 요소가 중요하다고 생각하는 지에 대해 질문하였으며 개인 당 7개 중 3개의 항목을

선정하도록 하였다.

그 결과 ‘조직원 의견의 반영 활성화’ 및 ‘지표의 설정 과정’이 총 4표로 가장 많은 득표수를 차지했고, 다음으로 ‘기관장의 관심 및 리더십’ 및 ‘보상체계와의 연계’가 3표를 얻었다. 이어 ‘의사소통체계 개선’은 1표를 얻었으며 그 외 ‘시행규칙의 문서화’, ‘평가의 공정성’은 한 표도 얻지 못했다.

설문에서는 응답자들에게 항목 선정의 이유 및 의견을 함께 작성하도록 하였다. 이를 살펴보면 성과관리제가 조직 발전과 긴밀히 연계된다고 할 때, 조직원의 의견 반영이 현재 상황보다 더욱 활성화 되는 것이 무엇보다 필요하며, 이를 위해 각종 보상체계 및 인사제도와 연계시켜 성과관리를 추진할 필요가 있다고 보았다. 또한 현행 성과관리를 지속하기 위해서는 기관장이 보다 많은 관심을 보여주는 것이 필요하다고 하였다(응답자 1).

이어 기관장 및 부서장 등의 관심이 부족한 면이 있어 이를 강화하여야 성과관리의 실행력이 제고될 수 있으며, 실질적 성과를 적실하게 측정할 수 있는 양질의 지표 선정이 무엇보다도 중요하다고 보았다. 아울러 적절한 보상체계와의 연계를 통해 조직원의 성과관리에 대한 관심도를 지속적으로 제고시킨다면 현재보다 내실 있는 운영을 할 수 있을 것이라고 작성하였다(응답자 2).

다음으로 지표 선정의 중요성이 지대하며 구체적으로는 지표 선정 과정에서 조직 구성원의 의견을 보다 충실히 반영하여야 구성원들의 지지를 얻을 수 있을 것이고, 수직적 의사소통 체계를 개선하여 수평적으로 서로 원활히 의견을 개진할 수 있도록 제도적 장치를 마련해야 한다고 답하였다(응답자 3).

또한 지표 선정 단계에서부터 조직원의 의견을 충분히 반영하여 목표를 설정할 때에도 이를 고려해야 한다고 하였으며, 동시에 성과관리제도 수립 후의 운영 과정에 있어서도 조직 구성원 및 전문가의 의견을 반영하는 것이 중요하다고 판단하였다. 지표상으로 성과목표를 달성했다고 평가된 구성원에 대해서는 충분한 보상이 이루어진다면 사기 진작에 효과적일 뿐만 아니라 장기적으로 사업성과 제고의 측면에서도 긍정적인 효과를 기대할 수 있다고 의견을 제시하였다(응답자 4).

마지막으로 성과관리를 시행함에 있어 전 과정에서 구성원의 의견을 주의 깊게 반영하지 않는 측면이 있어 이러한 문제가 결과적으로 조직원의 동기부여를 저하시켜 성과관리제도에 대한 수용도를 하락시키는 원인이 되기 때문에, 무엇보다도 지표를 설정하고 성과측정 및 관리를 함에 있어 조직원들의 의견을 더욱 자세하게 경청해야 한다고 보았다(응답자 5).

제 5절. 분석결과의 종합

본 연구는 서울시 및 강서구 공무원을 대상으로 하여 객관식 5점 척도 설문지 및 주관식 인터뷰를 병행하여 실제로 지방자치단체 공무원들의 성과관리제 수용도에 영향을 미치는 변수는 무엇이며, 수용도를 저하시키는 원인은 무엇인지 도출해내고자 하였다.

우선 총 275명의 서울시와 강서구 내 성과관리를 시행 중인 부서 소속 공무원들을 대상으로 각각 BSC, MBO 수용도에 대한 영향요인을 조작화한 설문조사를 실시하였다. 연구자가 선택한 영향 요인은 차례로 지표설정요인, 조직환경요인, 개인인식요인, 집행관리요인의 4가지 측면이었다.

첫째, 지표설정요인은 조직의 기본이념(미션, 비전, 목표) 및 성과지표 설정의 적절성의 하부 변수를 선정하였다. 둘째, 조직환경요인은 내부적 측면에서 조직문화, 기관장의 리더십, 교육 및 훈련 수준, 전담 조직 운영, 외부적 측면에서 인적·물적 지원, 외부 압력 정도를 하부 변수로 선정하였다. 셋째, 개인인식요인은 제도에 대한 친숙도, 혁신 의지를 하위 변수로 두었다. 넷째, 집행관리요인은 제도 운영의 공정성, 보상체계와의 연계를 하위 변수로 구성했다.

그 결과 총 4가지 영향요인, 즉 독립변수 중 조직환경요인을 제외하고 지표설정요인, 개인인식요인, 집행관리요인 변수가 성과관리제 수용도에 유의미한 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다. 하위요인별로 살펴보면 지표설정요인의 하위변인인 조직의 기본이념 및 성과지표 설정의 적절성, 조직환경요인의 하위변인인 교육 및 훈련 수준과 인적·물적 지원 수준, 개인인식요인의 하위변인인 제도에 대한 친숙도 및 혁신의지, 집행관리요인의 하위변인인 제도 집행의 공정성 및 보상체계와의 연계가 종속변수인 성과관리제도 수용도에 유의미한 영향을 미치고 있음을 알 수 있었다. 하지만 조직환경변수의 하위변인인 조직문화, 기관장의 리더십, 전담조직, 외부압력의 경우 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 않음이 드러났다. 4유형의 영향요인과 성과관리제도 수용도 사이의 회귀분석 결과에서는 조직환경요인이 유의미하지 않다고 하였으나, 하위 요인별로는 제도의 수용도에 참작할 만한 영향을 미치는 변수가 있음이 증명되었다.

다음으로 성별, 연령, 학력, 직군, 부서, 직급, 업무분야, 재직기간 등 연구자가 설문지를 통해 통계 처리를 위한 기본 사항으로 응답을 얻은 개인별 특성을 바탕으로 성과관리제도의 수용도에 차이가 있는지를 알아보기 위해 일원변량분석(One-way ANOVA)을 실시하였다. 그 결과 모든 개인의 에서 통계적으로 유의미한 차이가 없게 나타났다. 이는 곧 조직원의 수용도가 성별,

연령과 같은 개인별 특성에 따라 크게 차이나지 않고 유사한 양상을 보인다는 것을 뜻한다고 할 수 있다.

표 35. 가설채택여부

번호	가설	채택여부
가설 1	지표설정요인은 조직원의 성과관리제도 수용도에 영향을 미칠 것이다.	채택
가설1-1	조직의 기본 요소(미션, 비전, 목표) 및 성과지표 설정의 적절성은 조직원의 성과관리제도 수용도에 영향을 미칠 것이다.	채택
가설 2	조직환경요인은 조직원의 성과관리제도 수용도에 영향을 미칠 것이다.	기각
가설 2-1	조직문화는 조직원의 성과관리제도 수용도에 영향을 미칠 것이다.	기각
가설 2-2	기관장의 리더십은 조직원의 성과관리제도 수용도에 영향을 미칠 것이다.	기각
가설 2-3	교육 및 훈련은 조직원의 성과관리제도 수용도에 영향을 미칠 것이다.	채택
가설 2-4	전담 조직은 조직원의 성과관리제도 수용도에 영향을 미칠 것이다.	기각
가설 2-5	인적, 물적 자원은 조직원의 성과관리제도 수용도에 영향을 미칠 것이다.	채택
가설 2-6	외부 압력은 조직원의 성과관리제도 수용도에 영향을 미칠 것이다.	기각
가설 3	개인인식요인은 조직원의 성과관리제도 수용도에 영향을 미칠 것이다.	채택
가설 3-1	제도 친숙도는 조직원의 성과관리제도 수용도에 영향을 미칠 것이다.	채택
가설 3-2	개인의 혁신의지는 조직원의 성과관리제도 수용도에 영향을 미칠 것이다.	채택
가설 4	집행관리요인은 조직원의 성과관리제도 수용도에 영향을 미칠 것이다.	채택
가설 4-1	집행의 공정성은 조직원의 성과관리제도 수용도에 영향을 미칠 것이다.	채택
가설 4-2	보상제도와 연계는 조직원의 성과관리제도 수용도에 영향을 미칠 것이다.	채택

이어서 실증 연구의 한계를 보완하기 위해 본 연구는 별도의 조작화 된 인터뷰 문항을 구성하여 서울시와 강서구 소속 공무원 중 성과관리 업무를 전담으로 맡고 있는 직원을 대상으로 보다 심층적인 성과관리제도에 대한 의견을 묻고자 하였다. 문항 구성은 성과관리제도의 도입 시기에 대한 1문항, 성과관리제도의 운영과정 및 성과지표 선정에 관한 2문항, 성과관리제도에 대한 담당자 본인 및 조직구성원의 전반적 인식을 묻는 2문항, 성과관리제 도입의 구조적 문제점 및 조직원들이 수용하는 데 있어 문제점을 질문한 2문항, 마지막으로 성과관리제의 성공적인 정착을 위한 요소를 선택하는 1문항, 총 8문항으로 구성되었다. 총 5명의 전담 공무원들이 답변에 응해 주었다.

도입 시기 및 운영 절차에 대한 기본적 문항을 제외하고 성과관리제도에 대한 인식 측면에 대한 응답을 분석하면, 우선 성과관리담당자 본인의 입장에서 기본적으로 성과관리제가 조직의 성과 점검에 도움을 줄 수 있는 유용한 제도라고 여기는 경우가 있었으나, 부정적인 의견을 함께 개진하였다. 예를 들면 행정 환경 변화에 융통성이 부족하므로 이를 제고할 수 있는 개방형 지표 개발이 필요한 점, 정량적 평가에 치중하고 있는 점 등이었다. 조직원 전반적인 인식을 묻는 질문에는 보다 더 부정적인 측면을 부각시키는 의견이 있었는데, 예를 들면 현재는 구성원의 의견을 지표 개발 및 운영에 있어 제대로 반영하고 있지 못하다는 점, 구성이 매우 복잡하여 이해하기 어렵다는 점, 조직원들의 업무 스트레스가 가중된다는 점, 조직원들의 성과관리에 대한 무관심이 수용도를 낮추고 있다는 점, 성과지표가 실질적인 조직의 미션 및 비전을 제대로 반영하고 있지 못하다는 점 등이 지적되었다.

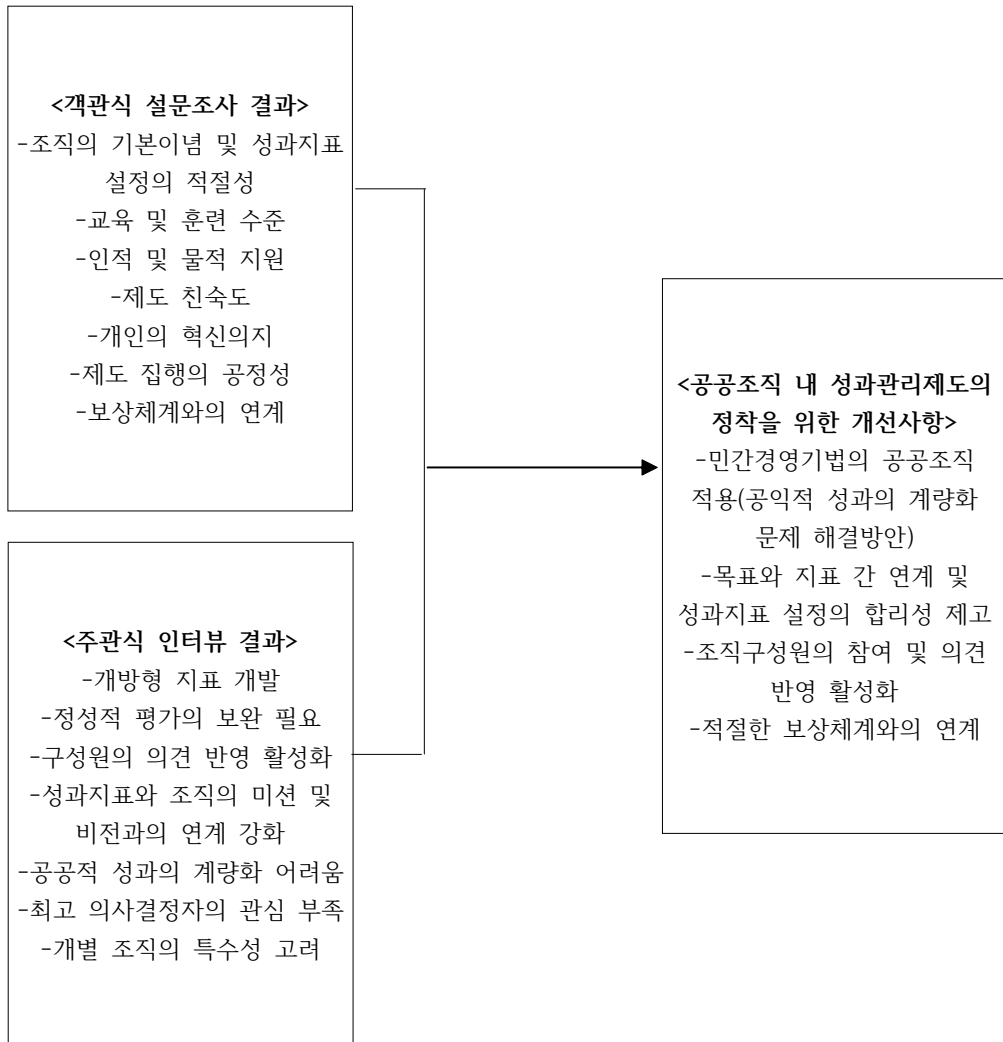
다음으로 제도 도입의 문제점을 질문한 것에 대한 응답을 확인하면, 우선 기관 내 성과관리제 도입에 있어 구조적 문제점에 대한 대답으로는 과반수의 응답자가 민간 분야의 성과관리를 공공 조직에 차용함에 있어 공공부문의 특수성, 즉 성과를 계량화 할 수 없는 점을 충분히 고려하지 않은 것을 문제점으로 지적하고 있어 눈길을 끌었다. 즉 공공 조직은 모든 사업을 시행함에 있어 공익을 우선시하게 되는데, 이 공익적 측면의 성과는 수치적으로 계량하기 힘든 난점을 지니고 있기 때문이다. 이어서 조직구성원들이 성과관리제에 대해 긍정적으로 인식 및 수용함에 있어 문제점이 무엇인지에 대해 묻는 질문에는 최고 의사결정자의 관심 부족, 과중한 업무량으로 인한 부담감, 실제 사업추진이 순탄히 이루어져도 수치적으로 목표에 미달했다고 기록되면 무조건적으로 부진한 사업으로 평가되는 일원화 된 평가방식, 개별 조직의 특성에 대해 고려하지 않은 제도 도입 등을 현행 성과관리제에 대한 수용도가 낮아지는 원인이라고 지적하였다.

마지막으로 성과관리제도를 성공적으로 조직에 정착시키기 위한 요소에 대한 의견을 묻기 위해, 연구자가 임의로 본 연구에서 독립변수로 채택한 하부 영향

요인 중 지표의 설정 과정, 조직원 의견의 반영 활성화, 기관장의 관심 및 리더십, 보상체계와의 연계, 의사소통체계 개선, 시행규칙의 문서화, 평가의 공정성을 선정하여 이에 대한 담당자들의 의견을 구했다. 나열한 7가지 변수 중에서 순서 없이 3개의 변수를 고르도록 하였는데, 그 결과 조직원 의견의 반영 활성화 및 지표의 설정 과정이 4표를 얻었고, 기관장의 리더십 및 보상체계와의 연계가 3표를 얻었으며, 의사소통체계가 1표를 얻은 반면 기타 변수는 1표도 얻지 못했다.

본 연구에서 객관식 설문지와 주관식 인터뷰를 병행하여 얻은 결과를 종합하여 실제 조직원 및 성과관리담당자의 입장에서 중요한 영향 요인이라고 판단하였으나 회귀분석 결과 통계적으로 유의미하지 않은 하위 영향변수를 제외하면, 연구를 통해 도출한 중요한 영향 요인은 ‘조직의 기본 이념 및 성과지표 설정의 적절성’, ‘적절한 수준의 교육 및 훈련’, ‘보상체계와의 연계 강화’, ‘조직원의 혁신의지’ 및 ‘조직원의 성과관리에 대한 관심’, ‘제도에 대한 친숙도’, ‘제도 집행의 공정성’ 그리고 개방형 인터뷰에서 특히 중요성이 강조된 것으로 ‘공익적 사업의 계량화 어려움’ 등으로 압축할 수 있다.

그림 6 . 설문조사와 인터뷰 결과의 종합



제 6장. 사례를 통한 지방자치단체 내 성과관리제도 도입의 문제점 및 개선방안

제 1절. 민간경영기법을 공공조직에 적용함에 있어서의 문제

1. 문제점

경영기법을 행정에 도입하기 위해서는 우선적으로 도입에 따른 제도적 한계를 철저히 분석 및 인지하는 한편, 부작용을 최소화하기 위해 노력해야 할 것이다. 즉 정부 역시 여러 생산 활동을 하고 있으나, 어디까지나 기업과는 근본적으로 차별화 되는 조직이기 때문이다. 정부는 최고관리자로부터 일선 부서의 공무원에 이르기까지 법과 정치라는 환경 하에 철저히 구속되어 행동해야 하며, 가시적인 재화 및 서비스를 창출하기 어려운 성격을 지니고 있다(조성한, 2008).

공공조직의 경우 사업 및 프로젝트를 진행함에 있어 가시적인 재화 및 서비스의 생산도 중요하지만, 공익이라는 비재화적 가치를 생산하는 의무를 가지고 있다. 공익이라는 가치 생산은 정부 및 공공 조직에 있어 하나의 존재 이유와도 같다. 그러나 문제점은 앞서 연구자가 진행한 주관식 설문조사 내용과 같이 현행 성과관리제를 통해서는 쉽게 계량화 할 수 없는 공익과 같은 주관적 가치를 성과로서 측정해내기 어렵다는 것이다. 그러므로 실제로는 원활히 잘 진행되고 있는 사업이라고 하더라도 계량적 평가에 의했을 때 낮은 성과 수치가 도출되면 실패한 사업으로 간주하는 평가의 한계가 발생하고 있다. 특히 계량적 지표를 주로 활용하는 BSC 운영체제에서 겪는 문제이다. 이러한 문제점이 반복되는 경우 사업 집행 담당 공무원들의 동기부여 및 사기 수준을 저하시키게 되고, 조직원의 성과관리에 대한 의지가 약해지게 되는 부정적 효과를 낳게 된다.

성과관리제도를 지방자치단체 및 정부조직에 도입하는 것만으로도 기존 성과관리의 문제점이 해결되고 보다 나은 성과평가가 이루어 질 것이라고 기대하는 것과 다르게 실제로는 일방적인 민간경영기법을 도입하는 것으로 조직의 성과관리가 개선되지 않는다. 조직의 특수성을 고려하지 않은 제도의 도입은 기대효과 만큼의 성과를 창출하지 못한다는 한계를 지닌다.

2. 해결방안

다양한 성과관리제도 중에서도 특히 BSC의 가장 큰 특징 중 하나는 4가지의

균형 잡힌 관점으로 재무적 지표에 치우치지 않는 성과관리를 수행한다는 점에 있다. 그런 점에서 BSC가 최근 들어 기존의 성과관리 제도의 문제점을 극복 가능한 대안으로 부상했고, 많은 민간기업 및 공공기관에서 도입을 진행 해왔다. 그러나 앞서 언급한 것처럼 BSC에서도 비재무적 지표를 측정하는 데에 문제가 생겨나고 있다. 특히 정확히 계량화 될 수 있는 지표를 제외한 비재무적 지표의 운용에 있어 성과목표 및 지표의 설정으로부터 실제 성과 피드백에 이르기까지 한계점이 다수 나타났다.

일단 비재무적 관점의 지표를 선정하는 경우 측정이 모호해지면 공정성 논란을 겪을 수 있기 때문에 명확히 계량이 이루어지지 않는 지표는 시작단계부터 제외시킨다. 이에 따라 해당 부서의 핵심 업무가 성과 측정이 모호하다는 이유만으로 핵심성과지표에서 배제되고, 부서의 업무와 어느 정도 거리가 있는 애매한 핵심성과지표가 선정되는 모순점이 발생한다. 또한 비재무적 성과를 생산하는 사업의 경우 지표의 선정 자체가 어려운 경우도 있다. 즉 공익적 성과를 지표의 특성에 맞게 조작화 하는 작업 자체에 한계가 있는 것이다(한충식, 2016). 특히 지방자치단체를 비롯한 공공조직의 경우 민간기업과 다르게 추진하는 사업 및 프로젝트에 있어 공익적 가치의 추구가 이루어지고 이에 따라 수치적으로 계량화하기 어려운 비계량적 성과가 발생한다. 그러므로 이와 같은 비계량적 가치를 측정할 수 있는 방안을 개발하여야 앞으로 성공적인 성과관리제도로써 공공기관에 정착할 수 있을 것이다. 본 연구에서 비계량적 가치의 평가를 위한 대안을 제시하면 다음과 같다.

1) 비계량 지표의 활용

비계량적 성과를 측정할 수 있는 방법으로 크게 2가지의 대안을 제시할 수 있다. 첫째, 기존의 제도를 중심으로 정량적 지표를 위주로 추진하되, 정성적 요소를 현재보다 보완한, 개선된 성과관리제도 체계를 정립하는 것이다. 성과관리 시스템을 적용한 정부 조직의 성과 평가에 있어서는 원칙적으로 공정한 측정을 위해 정량적인 지표 위주로 선정하는 것이 옳지만, 이러한 평가 방법으로는 공공부문의 성과를 모두 파악하기 어렵다. 그러므로 공정성을 해치지 않는 선에서 정성적 요소를 계량화하기 위한 비계량적 지표의 개발이 이루어져야 한다. 계량적 지표만 우선시하는 것이 성과관리의 전부가 아니라는 인식이 조직 내 관계자들에게 정립되어야 하며, 비계량적 지표를 남용하는 것은 옳지 않지만 어느 정도의 필요성은 존재한다는 것을 인지해야 한다.

2) 별도의 정성평가시스템 개발

앞서 비계량적 성과를 측정할 수 있는 대안으로 비계량적 지표의 개발을 언급하였으나, 비계량적 지표의 수가 많아지는 경우 조직 내 성과 평가의 공정성을 저해할 수 있다는 문제점을 가지고 있다. 공공조직이 창출해내는 공익적 가치를 지닌 비계량적 성과는 다양하지만, 이를 모두 포함하기에 비계량적 지표의 활용만으로는 부족하다는 점이 지적된다.

이러한 문제를 해결하기 위해 일각에서는 MBO, BSC 등 기존 성과관리제가 지닌 비계량적 측면에서의 한계를 인정하고, 이를 보완하기 위해 별도의 정성평가시스템을 개발하여 병행 운영하는 것이 바람직하다는 견해를 내놓고 있다. 실제로 국내 정부조직에서도 별도의 시스템을 개발하여 활용한 사례가 있는데, 이는 곧 현재는 폐지된 해양경찰청에서 도입한 QES 4u 시스템이다. 해양경찰청은 해양에서의 경찰 및 오염방제 업무를 담당하던 국내 중앙행정기관이었으나, 2014년 11월에 정부조직법이 개편 공포됨에 따라 폐지되었다.⁷⁾

공공조직 내 현행 성과관리제가 비계량적 가치를 정확히 반영하지 못한다는 점을 두고 이를 그대로 방치하거나, 혹은 성과관리 자체를 활용하지 않는 등의 입장을 취할 경우 조직의 성과관리제도 자체의 근간이 흔들릴 위험이 있다. 더불어 계량적 가치만으로 모든 성과를 평가하려고 무리하게 정량적 지표를 설정하는 것도 공정한 성과평가에 해가 될 수 있다. 그러므로 성과관리제의 공적 가치 평가와 관련한 문제와 관련하여 본 연구에서 앞서 언급한 해결 방안 등의 의견을 강구하여 정부 조직 내 성과관리가 보다 통합적인 성과시스템으로서 기능할 수 있도록 보완하는 대안 마련이 필요하다.

제 2절. 목표와 지표의 연계 및 성과지표 설정의 합리성 제고

성과지표는 조직 및 부서의 성과를 직접적으로 측정하여 제시하는 역할을 한다. 따라서 성과지표는 성과자료가 직접 적용되어 부서의 성과수준을 제시해 줄 수 있는 중요한 수단이다. 그러나 단기간 내에 조직 내 다양한 업무를 측정 가능한

7) 2014년 5월 19일, 박근혜 대통령은 대국민 사과문을 통해 세월호 침몰 사고 구조실패의 책임을 물어 해양경찰청을 해체하겠다고 발표했다. 이를 계기로 2014년 11월 18일 정부조직법이 개편되는 동시에 안전행정부가 국민안전처, 인사혁신처, 행정자치부 등 세 갈래로 분리됨에 따라 해양경찰청은 2014년 11월 19일 신설된 국민안전처에 흡수 통합되면서 폐지되었다.

성과지표로 구성하기란 쉬운 일이 아니다. 성과지표 작업 이전의 조직의 기본 이념, 즉 미션, 비전, 성과목표를 구성하는 작업의 문제에서부터 이와 적절한 연계성을 지닌 성과지표를 개발하는 작업, 그리고 실제 성과관리 작업 경험에 의해 환류 된 문제점을 반영하여 보완하는 과정에 이르기까지 모든 과정이 중요하지만 한편으로는 원활히 수행되지 않고 있어 더 큰 문제를 초래하고 있다(김선옥, 2008).

단계별로 살펴보면 첫째, 조직의 기본 이념을 설정하는 과정의 중요성이다. 우선 조직의 기본 이념과 구체적인 성과지표가 체계적으로 연계되어야 한다. 그렇게 되면 공공부분이 추구하는 전략이 제대로 수행되었는지를 쉽게 파악할 수 있으며, 동시에 성과 평가의 결과에 대한 원인 고찰이 가능해진다. 이를 위해서는 선행 작업으로 조직의 성과목표가 조직이 운영하는 사업 및 프로젝트의 실제 성격과 일치해야 하며, 구체적으로 실행 가능한 내용을 담아야 한다. 즉 성과관리제 구축 시에 조직의 전략 달성과 연계된 명확한 도입의 목표를 두어야 할 것이다. 조직의 비전이 전략적인 성공으로 연결되기 위해서는 조직 내 각 부서의 활동이 조직체의 전략과 밀접히 연계될 필요성이 있다.

성과관리제도와 관련하여 목표 설정의 문제점에 대한 구체적인 개선방안은 다음과 같다. 첫째, 객관적인 목표 설정이 중요하다. 안이한 목표설정 방식을 위하여 상당한 노력을 해야 달성될 수 있는 목표를 정해야 한다. 이 문제를 해결하기 위해서는 목표를 설정할 때 예산의 느슨한 집행을 최소화하는 방향을 병행 도입하는 것을 고려할 수 있다. 둘째, 목표가 체계적이지 않고 건수 등의 목표로 이루어진 경우에는 가급적 비율지표로 변경해야 하며, 건수의 절대적 숫자보다는 질을 중시해야 한다. 셋째, 현행 목표지표는 초과달성에 대한 가산점이 낮은데, 이는 조직구성원들이 성과를 향상하도록 하는 동기부여를 저하한다. 그러므로 목표를 초과달성하는 부분에 대한 평가를 고려해야 한다(이상석, 2003).

둘째, 성과지표를 선정하고 관리하는 작업의 중요성이다. 성과지표를 설정하는 작업은 많은 과정을 거치는 성과관리 작업 중에서도 담당 공무원이 가장 까다롭게 생각하는 부분이다. 아무리 중요한 사업이라고 할지라도 이를 평가할 수 있는 적합한 성과지표를 개발하지 못하는 경우 해당 사업의 원활한 성과관리를 할 수 없고 자체평가제도의 운영목적을 달성할 수 없게 된다. 하지만 현재 지방자치단체의 성과관리 업무 담당자들은 전문적 지식 혹은 경험이 부족하여 적절한 지표 개발에 많은 어려움을 겪고 있다.

다수 조직의 성과관리 담당자들은 지표 관리를 위한 IT 시스템이 구축되면 곧 성공적으로 시스템 도입이 완료 될 것으로 여기는 경향이 있다. 하지만 실제 조직 내 구성원들 사이에서 현재의 제도를 조직 성과관리의 핵심 도구로 활용한다는 의식이 정립되지 않고 수용도가 낮은 경우, 시스템 자체가 무용지물이 되어버릴 수

있다.

적절한 관리지표의 수를 정하는 것도 결코 쉬운 작업이 아니다. 특히 측정지표를 과도하게 많이 책정할 경우, 지표에 대한 통제 자체가 불가능해지는 문제가 생길 수 있다. American Productivity & Quality Center의 조사 결과에 따르면, 기업은 평균적으로 10개 정도의 측정지표를 설정하고, 때로는 20개를 넘기는 경우도 있다. 그러나 성과제도의 복잡성이 증가하고 지표의 수가 증가할수록 실제 성과평가의 정확성 및 효율성이 감소하는 단점을 지닌다.

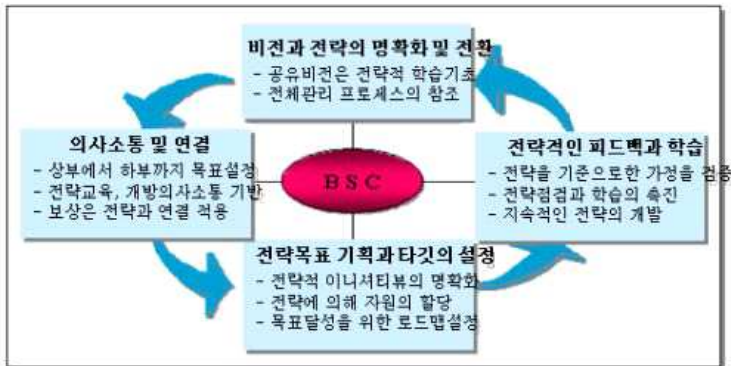
성과지표의 구성 원칙으로서 반드시 지표 간 인과관계를 고려하여 정례적인 성과지표를 검증해야 한다. 지표 간의 인과관계를 고려하지 않고 실질적인 성과에 대해서만 관심을 가지면 공공조직의 평가관리 시스템이 단기적 성과의 측정에 머무르게 되며, 장기적인 성과를 위한 조직의 정책 추진에 있어서 문제점이 발생하게 된다. 과정을 평가하는 지표와 성과를 측정하는 지표, 투입지표와 결과지표, 수익성 지표와 공공성 지표 등 성과관리제도의 제 관점 간 균형을 고려한 성과지표의 개발이 필요하다(권우원, 2008). 성과와 성과의 동인이 서로 유기적으로 결합하여 균형 있게 정립되어야 기관의 성과관리가 이루어질 수 있으며 높은 수준의 성과가 창출 가능하다. 즉 인과 관계에 대한 고려 없이 핵심 성과지표에만 집중하는 태도는 옳지 않으며, 지표 간 선후관계를 논리적으로 분석해야 한다(김동욱, 2010).

지방자치단체에서 지표를 개발할 때에는 업무재설정(Business Process Reengineering) 방식이나 BSC 방식, 로직모형(Logic Model) 등 적절한 방법을 활용하되, 현실적이고 질 높은 지표를 개발하기 위해서는 각 자치단체 소속 직원들을 중심으로 실무추진단을 구성하는 등 업무담당자들이 직접 지표 개발과정에 참여토록 하고, 용역기관이나 교수 등 전문 컨설턴트의 도움을 받아 가면서 최적의 지표를 선정해나가야 할 것이다. 구체적으로는 성과지표 개발을 위해 성과관리 연수 프로그램을 적극 운용하거나, 전문기관과의 협업을 활성화하고, 성과지표 개발을 위해 별도의 Task Force 팀을 운영하는 것도 하나의 개선방안으로서 제시될 수 있다.

마지막으로 평가지표 개발과정에서 유의해야 할 사항은 지표의 달성 목표치를 합리적으로 설정해야 할 것이다. 현재 자체평가의 지표에 대한 목표치의 설정은 치밀한 계산과 방식을 통해 결정되고 있지 않다. 달성할 수 있는 실적 자체를 낮게 잡거나, 혹은 엉뚱한 목표를 설정하는 경우 외형적으로 문제가 없다고 해도 실제로는 만족할 만한 성과가 나왔다고 결론지을 수 없다(임우진, 2007). 또한 본 연구의 설문조사 및 인터뷰를 통해 도출된 바와 같이 성과지표의 개발 및 환류 작업 전반에 있어 조직 내 구성원, 국민, 시민집단 등 고객의 참여를 전제해야

한다. 이는 곧 정부의 성과이기 때문에 고객인 국민들의 검증이 필수적으로 진행되어야 함을 뜻한다. 국민들의 정책적 니즈를 파악하여 이를 목표 및 지표 설정에 반영하고자 하는 노력이 필요하다. 더불어 성과관리 담당자만의 입장에서 성과지표를 관리하게 되면 편협한 시각에 의해 조직의 특성을 고려하지 않은 지표가 설정되고 위험이 존재한다. 그러므로 수시로 조직 구성원들이 성과관리 작업에 직접적으로 의견을 개진할 수 있는 기회를 제공하는 것이 필요하다.

그림 7. 성과목표 및 지표의 활용



출처: 안대성(2009), 광주광역시 BSC 성과관리의 발전방안 연구.

셋째, 성과지표를 선정한 이후 이를 지속적으로 관리하는 작업의 중요성이다. 장기간의 노력을 통해 측정지표를 선정한 이후에는, 지표가 뜻하는 의미에 대한 지속적인 검증 작업이 필요하다. 지표 결과에 대한 해석이 원활히 이루어지지 않을 경우, 운영 초기에 구성원들은 지표 관리의 중요성을 인지하지 못하게 된다.

지표 결과에 대한 해석이 원활하게 수행되기 위해서는 각 지표 간의 인과관계 및 지표가 기업의 목표에 미치는 영향에 대해 심층적으로 분석하는 선행 작업이 충실히 이루어져야 한다. 그러나 이러한 과정이 단기간에 완성되는 것은 아니므로 장기적인 기간을 두고 지속적으로 지표결과의 해석이나 지표 간 인과관계를 분석해나가고자 하는 노력이 필요하다고 할 수 있다(박준범, 2005).

제 3절. 조직구성원들의 참여 활성화

민간부분 및 공공부분의 성과관리에 공통적으로 나타나는 문제는 제도에 있어 실질적으로 중요한 역할을 담당하고 있는 직원을 제외한 다른 구성원들이

성과관리에 대한 관심이 저조하다는 점이다. 그러나 성과제도의 실제 성공여부는 조직원의 공감대 형성 여부에 달려있다고 해도 과언이 아니다. 자신이 속해 있는 조직의 비전과 목표가 무엇인지, 전략목표와 성과지표가 어떠한 인과 관계를 통해 형성되어 있는지 등에 대해 정확히 알고 있어야 한다. 성과관리의 수행에 있어 구성원 개인이 해야 하는 역할에 대해 자각하는 선행 작업은 필수적이다.

본 연구에서 주제로 언급한 MBO, BSC 등 각 조직 내 성과관리제도의 성공적 도입을 위해서는 조직 내부에 성과 지향적 행정 문화가 미리 형성되어야 할 것이다. 내부에서 성과관리에 대한 의지가 부족하여 이미 도입된 성과관리체계가 형식적으로만 사용되는 것을 지양해야 한다. 더불어 성과관리제도가 조직의 비전과 목표를 달성하기 위한 도구로서 적극적으로 활용될 수 있도록 사용 범위를 확대시킬 필요성이 있다. 조직 내 구성원들이 성과관리 및 MBO, BSC 등의 제도 전반 대해 관심을 지닐 수 있도록 워크숍, 직장교육, 세미나 등을 개최하여 조직의 성과 중심 문화를 정착시킬 수 있도록 노력해야 한다. 단체장 및 부서장을 중심으로 주기적으로 성과목표의 달성도를 체크하는 한편 미진한 부분에 대해서 관심을 가지는 자세가 필요하다.

더불어 조직 구성원들이 제도에 대해 더욱 친숙해질 수 있도록 조성하기 위해서는 성과관리의 전반적인 과정에 있어 조직원들이 참여할 수 있는 방안을 마련해야 한다. 성과목표 및 지표를 구성하는 과정에서부터 조직원들을 인터뷰, 세미나 등의 방법을 통해 의견을 반영하게 한다면 자연스럽게 이들의 성과관리에 대한 자각이 생겨날 것이다(김경자, 2006). 성과향상 미팅(PS: Performance Shift Meeting)은 구성원들의 참여를 강화하는 효과적인 방안 중 하나이다. 성과향상 미팅이란 조직 구성원들이 외부에서 정해진 성과향상 관련 현안에 대해 함께 토론하는 미팅을 수행하여 상부의 의견 조정을 거쳐 효과적인 성과 향상을 도모하는 성과관리 기법이다. 예를 들어 다른 부서보다 낮은 성과를 보이는 부서의 경우 소속 직원들이 모여 현행 성과 창출 관련 문제점을 분석하고 해결 방안을 모색할 수 있는 기회로 활용할 수 있다. 조직구성원들의 성과관리에 대한 인식을 제고시키는 또 하나의 방법으로 성과관리 교육을 강화하는 것이 또 하나의 대안이 될 수 있다. 성과관리 교육은 본 연구의 통계적 설문조사를 통해서도 조직원의 제도 수용도를 향상시킴에 있어 유의미한 변수로 나타난 바, 이의 중요성이 인정된다고 여겨진다. 이론적 지식도 중요하지만 실제 현장에서 조직원들이 성과제도를 쉽게 받아들일 수 있도록 실무 중심의 교육프로그램을 개발 및 운영해야 한다.

다음으로 성과평가를 통해 얻게 되는 정보가 소수의 사람들에게 의해 독점되지 않도록 해야 한다. 물론 제도로 인해 도출되는 정보는 조직의 중요한 정보를 담고 있으므로 이를 공개하는 것에 제한이 있을 수는 있으나, 성과관리의 성공이

조직구성원들의 평등한 정보 공유에 있는 만큼, 무조건적인 정보의 비공개 결정은 조직원들의 성과관리에 대한 무관심 및 부정적 견해를 환기시킬 수 있으므로 경계해야 한다. Balanced Scorecard Collaborative 사의 조사 결과에 따르면, 조직 내의 BSC 결과에 대한 바람직한 공유 정도에 대해 묻는 질문에서 40%의 응답자가 전 구성원들이 공유하는 것이 바람직하다고 응답했다. 많은 응답자가 조직 구성원 간 성과 결과를 공유하는 것에 찬성한 만큼, 이들의 의견을 수용하는 자세가 필요하다(박준범, 2005).

무엇보다도 구성원들이 각자 자신의 직무와 관련된 목표 및 성과지표와 관련하여 이에 대해 책임을 지는 자세가 요구된다. 이를 위해서는 조직 및 부서 차원의 성과관리와 함께 개인평가를 활성화하는 것이 도움이 될 것이다.

제 4절. 보상체계와의 연계

성과관리가 조직 내에서 성공적으로 정착하기 위해서는 무엇보다도 보상체계를 적절히 구성하여 조직원들의 성과 향상에 대한 의지를 고취시키고 동기부여를 할 수 있도록 기회를 제공해야 한다. 조직이 성과의 결과를 통해 보상을 제공하면 조직 구성원들은 좋은 성과를 내기 위해 노력하게 될 것이고, 이러한 개인의 노력이 합쳐져 조직의 성과 향상으로 이어지게 된다. 성과관리에 의해서 이루어지는 상벌은 성과관리체계가 미리 정밀하게 구성되어 성과목표와 성과지표의 연계가 선행되어야 하며, 조직 및 개인의 성과에 대해 객관적으로 측정하는 경우에 한하여 도입되어야 바람직하다.

성과관리의 일반적인 보상 방법으로 포상금, 성과상여금 등의 금전적인 인센티브가 있으며 그 외에 표창, 해외 연수의 기회 부여, 승급 기회 제공, 그 외 혁신 마일리지 부여 등의 비금전적 보상도 이루어진다. 그 외에 특별 휴가, 학위 취득 기회 제공, 국제기구 파견 등의 다양한 보상 방안을 개발할 필요가 있다. 표 36의 내용은 본 연구에서 서울시 및 강서구 공무원들을 대상으로 조사한 선호하는 성과 인센티브의 유형이다. 객관식 설문조사에 응한 275명에게 설문하였으나, 총 201명의 응답을 받아 73%의 응답률을 보였다. 결과 가장 많은 득표를 얻은 것은 81표를 얻은 성과급이었으며, 40.3%의 지지를 받았다. 다음으로는 62표를 기록한 승진 시 가점이었으며, 30.8%의 지지를 얻었다. 해외연수는 27표로 13.0%의 수치를 기록하였으며, 진보 시 우대 및 혁신 마일리지 부여는 6표로 2.9%의 득표를 하였다. 기타 유형을 체크한 조직원도 19명, 즉 9.4%이나 되었다. 이를 볼 때 전통적인 인식과 같이 조직원들은

성과급 및 보너스와 같은 금전적 인센티브 혹은 승진에 가점을 부여하는 것을 가장 선호하는 것을 알 수 있었다. 다만 해외연수의 지지율도 높은 편이며 기타 비금전적 인센티브에 대한 선호도 어느 정도 존재하고 있으므로, 기존의 선호되는 인센티브를 주력으로 하되 비금전적 보상체계에 대해서도 다양한 방안을 강구해야 할 필요성이 있다.

표 36. 서울시 및 강서구 조사대상 공무원들이 선호하는 성과보상 유형

유형	득표수
성과급	81(40.3%)
승진 시 가점	62(30.8%)
해외연수	27(13.0%)
진보 시 우대	6(2.9%)
혁신 마일리지 부여	6(2.9%)
기타	19(9.4%)
계	201(100%)

보상체계와 관련하여 문제시 되는 점은 조직 내 성과제도가 완전히 정착되지 않은 상황에서 현행 지방자치단체가 제도를 성과 보상 도구로 활용하고자 하는 경우 오히려 공정성 등의 부분에서 부작용이 일어날 여지가 있다는 것이다. 성과관리제를 보상과 실제 연계하기 위해서는 어느 정도의 도입 적응 기간이 필요하기 때문이다. 다수의 선진국에서는 적어도 2-3년 동안의 성숙기를 거친 이후에 성과평가 결과와 보상을 연계하는 것을 권장한다. 특히 개인 수준의 지표의 경우 보상과 곧바로 연결시키기 어려운 측면이 있다. 측정이 어려운 지표나 혹은 측정이 가능하더라도 보상과 직접적으로 연계하기 어려운 경우가 해당된다. 보상과 직접적 연계가 어려운 지표들을 무리하게 관련지어 활용하게 되면 지나친 경쟁 유발로 오히려 조직의 응집력이 저하될 위험성도 존재한다. 이 경우 나머지 지표를 우선적으로 보상과 연계한 후, 단계적으로 보상 대상 지표 범위를 확대하는 것이 바람직하다(박호경, 2000). 즉 성과관리제도 도입 초기에는 성과와 보상 간의 연계를 최소화하고, 제도와 공정성에 대한 보완과 조직 내 구성원들의 성과관리에 대한 수용성 등을 선행적으로 갖춘 후 공정한 성과평가 결과를 승진대상자 선정, 성과급 지급 등급 결정 및 보직 이동과 교육훈련대상자 선발 등에 활용하는 성과연동형 보상체계를 마련하여 성과 중심의 조직 문화를 성공적으로 정착시킬 수 있도록 해야 한다.

인사 및 보수 측면의 특성에 의하면, 1개년도 성과평가 결과를 활용할 수 있는

분야(성과급 등)와 승진과 같이 1개 년도의 성과평가 결과만을 가지고 평가하기 곤란한 경우로 나뉠 수 있다. 그러므로 양 측면을 구분하는 노력을 통해 성과평가 결과의 실효성을 제고하는 일련의 작업이 이루어져야 할 것이다. 만약 1개 년도의 평가 결과를 가지고 직접적으로 반영하기 어려운 경우, 평가 결과를 누적 축적하는 체계를 신설하여 누적적인 성과평가 결과를 반영할 수 있도록 대안을 강구해야 한다(노진희, 2007).

2008년부터 성과예산제도가 공공조직에 도입됨에 따라 대부분의 정부기관이 성과예산체계의 정립을 위해 애쓰고 있다. 그러나 각 정부부처 내 성과제도와 성과예산이 각각 별개의 프로젝트로 운영되거나 추진되고 있어 예산, 시간 및 인력의 낭비를 초래할 뿐 아니라 혼란을 유도하고 있다. 이러한 혼란을 극복하기 위해서는 현행 성과제도와 성과예산 간 서로 유기적으로 연결되어야 한다. 즉 효율적인 성과관리와 성과예산의 추진을 위해 양자의 관계에 대해 적극적으로 모색하는 과정이 필요하다(한국전산원, 2005).

제 7장. 결론

제 1절. 연구의 요약

본 연구는 지방자치단체 내 성과관리제도의 성공적인 정착을 위하여 조직 구성원들의 제도 대한 수용도의 증대가 필수적인 전제조건이라고 보고, 조직원의 수용도에 영향을 미치는 요인에 대해 분석하고자 하였다. ‘작고 효율적인 정부’를 추구하는 NPM의 영향에 따라 대두된 성과관리를 통한 정부개혁은 기존의 투입 중심적 정부운영에서 나타나는 비효율과 합법성 위주의 경직성을 극복할 수 있는 성과 지향적 개혁을 통한 일련 정책의 합목적성 달성에 초점을 맞추어 진행되었다. 특히 전 세계적으로 장기화되고 있는 경제 불황을 타개하기 위해 중앙정부 뿐만 아니라 지방정부 차원에서의 성과관리에 대한 중요성이 상당히 중요해졌다(박혜옥, 2009). 조직의 목표달성 문제를 관리적 측면에서 다루고자 하는 관리 전략의 일환으로서 MBO가 주목받기 시작하였으며, 이어 기존의 재무지표 중심의 성과체제에 대한 한계를 지적하며 재무지표와 비재무적 지표를 함께 측정하여 보다 현실적합적인 성과관리를 운용하기 위해 등장한 체계가 BSC이다. BSC는 전통적 성과관리 시스템과 다르게 관리자들에게 일련의 측정지표로 구성된 구체적인 운영상황의 제시를 통해 보다 통찰력 있는 시각을 갖도록 돕는다는 점에서 큰 장점을 가진다(Kaplan and Norton, 1992).

최근의 사례를 보면 성과관리시스템의 적용 양태에서 조직의 중요한 의사결정을 위해 필요한 정보를 제공받기위해 성과를 관리하기 보다는, 구성원 개개인들을 통제하기 위해 성과를 관리해야 한다는 점에 치우쳐 있어 성과관리의 진정한 의미를 왜곡하고 있다는 우려가 생겨나고 있다. 이는 조직원 개개인에게 평가에 대한 부담감을 가중시키게 되고, 조직의 성과 및 평가에 무관심하게 되는 역효과가 발생한다. 이는 결국 공공 기관의 성과관리제도에 대한 공무원들의 인식도가 떨어지는 결과를 초래하게 되며, 개인 수용도의 문제는 조직 전체의 효과성에 대해서도 악영향을 미칠 가능성이 존재한다.

이러한 맥락에서 본 연구는 공공부문의 성과제도 인식도의 문제의 문제를 연구의 핵심 주제로 판단하고, 크게 두 가지 연구 질문을 제시하였다.

첫 번째 연구 질문으로는 “조직원의 성과관리제 수용도에 영향을 미치는 유효한 변수에 대한 분석”을 선정하였다. 구체적으로는 서울시 및 강서구청을 연구 대상으로 하여 두 지방자치단체가 운영하는 BSC, MBO의 각 성과관리제도를 둘러싼 조직 차원의 변수를 크게 지표설정요인, 조직환경요인, 개인인식요인, 집행관리요인의 4가지 방면으로 나누고 각 요인에 따른 세부 요인을 도출한 후,

세부 요인들이 서울시 및 강서구청 공무원들의 성과관리제도에 대한 인식 정도에 대해 통계적으로 영향을 미치는지 연구하고, 유의미한 요인을 대상으로 현행 성과제도의 문제점을 도출하고자 하였다. 그리고 이를 바탕으로 하여 서울시 및 강서구청 공무원들의 성과관리제도에 대한 수용도에 대한 전반적인 분석을 진행하였다.

두 번째 연구 질문으로는 “통계적인 결과 도출을 통해 조직원의 제도 수용도에 영향을 미치는 것으로 드러난 영향 요인을 중심으로 현행 정부조직의 사례 분석을 통하여 공공분야에 있어 성과관리제 도입의 문제점을 분석하고 지방자치단체 내 성과제도의 성공적인 정착을 위한 제언 도출”을 설정하였다. 조직원들의 수용도에 부정적인 영향을 미치는 원인에 대해 위의 사례를 바탕으로 하여 궁극적으로 향후 지방자치단체의 성과관리가 성공적으로 운영되기 위한 전략 측면에서의 시사점을 제공하고자 하였다.

공공조직 내 조직원의 성과제도에 대한 수용도 영향 요인에 대해 실증적으로 고찰하기 위해 우선적으로 선행논문을 바탕으로 하여 4유형의 수용도 영향요인을 구성하였다.

첫째, 지표설정요인으로 조직의 비전과 미션, 전략적 목표를 설정하고, 전략을 네 가지 관점의 성과목표와 측정지표로 연계시킨다는 점에 기인할 때 성과관리는 미션, 비전, 목표 등의 구성요소와 매우 밀접한 관련을 지닌다고 판단하고 조직의 기본이념 및 구체적인 성과지표가 적절하게 설계되었는지 여부를 하위 변인으로 설정하였다.

둘째, 조직환경요인으로 환경적 요소가 성과관리의 효과성에 긍정적 혹은 부정적 영향을 미칠 수 있음에 착안하여 선정하였다. 이의 하위 변인으로 크게 내부 측면에서 조직문화, 기관장의 리더십, 교육 및 훈련 수준, 전담 조직 구성을 두었다.

셋째, 개인인식요인으로 주로 조직원 개인의 직무 특성과 관련하여 성과관리에 대해 얼마나 친숙한지의 여부, 그리고 개인의 성향이 혁신 의지를 어느 정도 지니고 있는지가 수용도에 영향을 미친다고 가정한 후 이들 요인이 성과관리제도의 수용성 및 조직효과성에 미치는 영향을 분석해보고자 하였다. 따라서 하위 변인으로 성과제도에 대한 친숙 정도와 개인의 혁신 의지를 설정하게 되었다.

넷째, 집행관리요인으로 평가 절차의 공정성 및 투명성을 선정하여 조직의 평가제도가 조직원들의 긍정적인 지지를 받고 있는지에 대해 분석해보고자 하였다. 또한 실제 성과관리제도의 집행과 관련하여 인적·물적 인센티브 등의 보상체계와 제대로 연계되어 있는지의 여부에 대해 하나의 변수로 포함시켰다. 즉 집행관리요인의 하위 변인은 평가 절차의 공정성 및 보상체계와의 연계로

구성되어 있다. 총 11개의 하위 변인으로 압축되었으며, 이에 따라 설정한 가설 역시 본 가설 4개, 보조가설 11개로 정리하였다.

조사방법은 폐쇄형(closed-ended) 객관식 설문조사와 개방형(open-ended) 주관식 인터뷰를 병행하여 진행하였다. 우선 객관식 설문조사의 경우 서울시와 강서구 내에 있는 부서 중 성과관리를 수행하고 있는 부서의 소속 공무원들 대상으로 하였다. 통계 처리를 위해 성별, 연령, 학력, 직군, 부서, 직급, 업무분야, 재직기간에 관한 기본 질문이 포함되었으며, 이어 지표설정요인·조직환경요인·개인인식요인·집행관리요인의 4가지 요인을 바탕으로 구성된 하위 세부 요인을 중심으로 5점 리커트 척도의 설문 문항을 제작하였다. ‘전혀 그렇지 않다’는 1, ‘그렇지 않다’는 2, ‘보통이다’는 3, ‘그렇다’는 4, ‘매우 그렇다’는 5로 선택하도록 하였다. 총 300부의 배포된 부수 중 275부의 설문지를 회수하여 91.6%의 응답률을 보였으며 SPSS를 통해 독립표본 t검증, 일원변량분석 및 다중회귀분석을 진행하였다.

그 결과 우선 독립표본 개인특성 별 수용도 차이에서는 성별, 연령, 학력, 직군, 부서, 직급, 업무분야, 재직기간의 모든 특성에서 유의미한 차이가 없는 것으로 나타났다. 다음으로 개인특성 별 지표설정요인과 조직환경요인(내부) 측면에서는 교육 및 훈련에 관한 인식이 학력에 따라 유의미한 차이가 있는 것으로 나타났고, 전담조직 구성에 대한 인식이 직군에 따라 유의미한 차이가 있는 것으로 도출되었으며, 조직의 기본 이념 및 성과지표 설정의 적절성·기관장의 리더십·전담조직 구성에 대한 인식이 부서에 따라 유의미한 차이가 있는 것으로 확인되었고, 조직문화·전담조직 구성에 대한 인식이 업무분야에 따라 유의미한 차이가 있음을 알 수 있었다.

이어 개인특성 별 조직환경요인(외부), 개인인식요인, 집행관리요인 측면에서는 외부압력에 대한 인식이 연령에 따라 유의미한 차이가 있는 것으로 도출되었고, 인적·물적 지원 및 외부압력, 혁신의지·제도 집행의 공정성에 대한 인식이 부서에 따라 유의미한 차이가 있는 것으로 나타났으며, 제도 친숙도에 대한 인식이 직급에 따라 통계적으로 유의미한 차이가 나타났고, 제도 친숙도·혁신의지·제도 집행의 공정성·보상체계와의 연계에 대한 인식이 업무분야에 따라 통계적으로 유의미한 수준의 차이를 보였다. 기타 언급에서 제외 된 경우는 유의미한 차이가 발생하지 않았다.

다음으로 주관식 설문조사의 경우 보다 조직 내 성과관리 전반에 대해 심층적인 지식을 지닌 구성원 대상으로 삼아야 했으므로, 서울시와 강서구 내에서 성과관리 전담 조직에 소속되어 있거나 혹은 각 부서에서 성과관리 관련 업무를 직접적으로 담당하고 있는 공무원 5인을 대상으로 선정하여 이들에 대해 서면

인터뷰를 진행하였다. 설문 목적은 성과관리제도 도입에 대한 1문항, 성과관리제도의 운영에 관한 2문항, 성과관리제도 인식에 관한 2문항, 성과관리제도 도입의 문제점에 대한 2문항, 성과관리제도의 성공적 운영을 위한 요소 1문항의 총 8문항으로 구성하였다.

도입 시기 및 운영 절차에 대한 기본적 문항을 제외하고 성과제도에 대한 인식 측면에 대한 응답을 분석하면, 우선 성과관리담당자 본인의 입장에서는 현행 제도에 대해 전반적으로 좋은 제도라고 여기고 있었으나 한편 행정 환경 변화에 대해 적응력이 부족하므로 개방형 지표 개발이 필요한 점, 정량적 평가에 치중하는 점 등을 지적한 응답자도 있었다. 조직원 전반적인 인식에 대해서는 이전 질문보다 더욱 부정적 의견이 강했는데, 예를 들면 현재는 구성원의 의견을 지표 개발 및 운영에 있어 제대로 반영하고 있지 않다는 점, 구성이 복잡하여 이해하기 어려운 점, 업무 스트레스가 가중되는 점, 조직원들의 성과관리에 대한 무관심이 수용도를 낮추고 있다는 점, 성과지표가 조직의 실질적인 미션과 비전을 반영하고 있지 못하다는 점 등이 제시되었다.

또한 성과관리제도 도입의 문제점을 질문한 것에 대해 응답을 분석해보면, 우선 성과제도의 기관 내 도입에 있어 구조적 문제점에 대한 대답으로는 5명 중 4명의 과반수 응답자가 이를 공공 조직에 차용함에 있어 공공부문의 특수성을 반영하지 못하여 계량화 할 수 없는 공익적 성과를 측정하지 못하고 있는 점을 지적한 점이 눈길을 끌었다. 이어서 조직구성원들이 성과제도에 대해 긍정적으로 인식 및 수용함에 있어 문제점이 무엇인지에 대해 묻는 질문에는 최고 의사결정권자의 관심 부족, 과중한 업무로 인한 부담감, 실제 사업추진이 순탄해도 수치적으로 미달되면 실패한 사업으로 평가받는 현행 체계, 개별 조직의 특성을 고려하지 않은 무조건적인 성과제도의 추진 등을 조직원의 수용도가 낮아지는 원인으로 꼽았다.

마지막으로 현행 성과관리제를 성공적으로 조직에 안착시키기 위한 요소에 대한 의견을 묻기 위해, 연구자가 임의로 본 연구에서 독립변수로 채택한 하부 영향 요인 중 지표의 설정 과정, 조직원 의견의 반영 활성화, 기관장의 관심 및 리더십, 보상체계와의 연계, 의사소통체계 개선, 시행규칙의 문서화, 평가의 공정성을 선정하여 이에 대한 담당자들의 의견을 구했다. 7가지 변수 중 순서 없이 3개의 변수를 고르도록 하였는데, 그 결과 조직원 의견의 반영 활성화 및 지표의 설정 과정이 4표를 얻었고, 기관장의 리더십 및 보상체계와의 연계가 3표를 얻었으며, 의사소통체계가 1표를 얻은 반면 기타 변수는 1표도 얻지 못했다.

본 연구에서 수행한 객관식 설문조사와 주관식 인터뷰를 통해 얻은 결과를 종합하여 유의미한 영향 요인을 정리하면 다음과 같다. 즉 ‘조직의 기본 이념 및

성과지표 설정의 적절성', '적절한 수준의 교육 및 훈련', '조직원의 혁신의지' 및 '조직원의 성과관리에 대한 관심', '제도에 대한 친숙도', '제도 집행의 공정성 확보', 그리고 개방형 인터뷰에서 특히 중요성이 강조된 것으로 '정부 조직의 특징인 공익적 사업의 계량화 어려움'으로 압축할 수 있었다.

서울시 및 강서구의 공무원들을 대상으로 시행한 설문을 바탕으로 정리한 조직원의 성과관리제 수용도에 영향을 미치는 영향 요인을 통해 지방자치단체 내 성과제도를 성공적으로 도입 및 운영하는 데 있어 문제점 및 이에 대한 개선방안을 짚어보고자 하였다. 문제점은 크게 '민간경영기법을 공공조직에 적용함에 있어서의 문제', '목표와 지표의 연계 및 성과지표 설정의 합리성 제고', '조직구성원들의 참여 활성화', '보상체계와의 연계'로 나누어 분석하였다.

첫째, '민간경영기법을 공공조직에 적용함에 있어서의 문제'란 현행 성과평가를 통해서는 쉽게 계량화 할 수 없는 공익과 같은 주관적 가치를 성과로서 측정해내기 어렵다는 것이다. 그러므로 실제로는 원활히 잘 진행되고 있는 사업이라고 하더라도 계량적 평가에 의했을 때 낮은 성과 수치가 도출되면 실패한 사업으로 간주하는 평가의 문제점이 발생하고 있다. 이러한 문제점이 반복되는 경우 사업 집행 담당 공무원들의 동기부여 및 사기 수준을 저하시키게 되고, 조직원의 성과관리에 대한 의지가 약해지게 되는 부정적 효과를 낳게 된다.

본 연구에서는 이를 극복할 수 있는 방안으로 두 가지를 제시하였다. 우선 정부조직의 경우 성과관리를 함에 있어 비계량 지표를 활용하는 방안이다. 평가의 공정성을 해치지 않는 선에서 정성적 요소를 계량화하기 위한 지표의 개발이 이루어져야 한다. 그러나 다른 한 편으로 비계량적 지표의 수가 지나치게 많아지는 경우 조직 내 전반적인 성과 평가의 기틀을 무너뜨릴 위험이 있다. 이에 따라 본 연구에서 제안하는 대안적 방안이 곧 별도의 정성평가시스템을 개발하여 기존의 제도를 보완하는 것이다. 별도로 구성된 시스템을 통해 조직 구성원들이 함께 참여하여 성과에 대한 정성적 평가를 실시해야 한다. MBO, BSC가 이를 탈피하고자 여러 시도를 하였으나, 아직도 한계로서 갖는 문제점인 계량성과 위주의 평가체계를 개선하는 데 노력을 기해야 할 것이다.

둘째, '목표와 지표의 연계 및 성과지표 설정의 합리성 제고'는 성과관리의 성공을 좌우하는 중요한 요소이다. 성과지표는 성과 자료가 직접적으로 연계되어 부서의 성과를 제시해 줄 수 있는 중요한 요소이기 때문이다. 그러나 현행 지방자치단체의 경우 성과목표를 구성하는 작업에서부터 이와 적절한 연계를 지닌 성과지표를 만드는 작업, 그리고 실제 성과평가에 의해 환류 된 문제점을 반영하여 제도를 보완하는 과정에 이르기까지 모든 성과지표 관련 과정에 있어

문제점이 발생하고 있다.

이를 단계별로 살펴보면 우선 조직의 기본 이념을 설정하는 데 있어 신중을 기해야 한다. 조직의 미션, 비전에 따라 달성 가능하고 바람직한 성과목표가 설정되어야 하며, 이러한 목표와 구체적인 성과지표가 체계적인 연계를 이루고 있어야 한다. 다음으로 성과지표를 선정하며 이를 관리하고 조직 내 제도에 반영하는 작업 역시 개선되어야 한다. 아무리 중요성이 큰 사업이라고 할지라도 이를 평가할 수 있는 적합한 성과지표를 개발하지 못한 경우 해당 사업의 원활한 성과관리를 할 수 없고 자체평가제도의 본래 목적을 달성하기 어렵다. 따라서 과정을 평가하는 지표와 성과를 측정하는 지표, 결과지표, 수익성 지표와 공공성 지표 등 제 관점간의 균형을 고려한 성과지표의 개발이 필요시 된다(권우원, 2008). 최종적으로 성과지표를 선정하고 이를 활용한 후 지속적으로 관리 및 개선하는 작업의 중요성이 대두된다. 장기간의 기간을 두고 지속적으로 지표 결과의 해석이나 지표 간 인과관계를 밝혀나가고자 하는 노력이 필요하다(박준범, 2005).

셋째, ‘조직구성원들의 참여 제고’ 역시 본 연구에서 수행한 통계적 설문조사 및 인터뷰를 통해 조직원들의 인식 및 수용도 제고에 큰 영향을 미치는 변인으로 인정되었다. 성과관리의 실제 성공 여부는 바로 조직원 전반의 공감대 형성 여부에 달려있다고 봐도 과언이 아니나, 실제 민간부문 및 공공부문을 막론하고 기관 내 구성원들의 제도에 대한 관심도는 낮은 수준을 보이고 있다. 성과관리제도가 국내 지방자치단체 및 공공기관에 성공적으로 정착되기 위해서는 조직 내부에 성과 지향적인 행정 문화가 미리 형성되어야 한다. 더불어 성과관리제도가 조직의 비전과 목표를 달성하기 위한 도구로서 적극적으로 활용 가능하도록 사용 범위를 확대시키는 것이 바람직하다.

조직 구성원들이 자신의 조직 내 성과관리제도에 대해 더욱 친숙해지도록 환경을 조성하기 위해서는 우선 이의 전반적인 과정에 있어 구성원들이 직접 참여하는 방안을 모색해야 한다. 성과목표 및 지표를 구성하는 과정에서부터 조직원들을 인터뷰, 세미나, PS(Performance Shift) 미팅 등의 방법을 통해 적극적으로 참여를 유도해야 한다. 더불어 적절한 성과관리 교육을 통해 실제 현장에서 조직원들이 제도를 안정적으로 수용하도록 도움을 주어야 할 것이다. 더불어 성과관리를 통해 얻게 되는 조직의 성과 관련 정보를 무조건적으로 비공개 처리하기 보다는 적당한 선에서 함께 공유하는 자세도 필요하다.

넷째, ‘보상체계와의 연계’가 원활히 이루어져야 조직원들의 성과관리에 대한 동기부여가 전제될 수 있다. 조직이 성과의 결과를 통해 보상을 제공하면 조직

구성원들은 좋은 성과를 내기 위해 보다 노력을 기할 것이며, 이러한 노력이 합쳐져 조직 전반의 성과로 이어지게 되기 때문이다. 성과관리의 일반적인 보상 방법으로는 포상금, 상여금 등의 금전적인 인센티브와 해외 연수, 승급 기회, 혁신 마일리지 등의 비금전적 인센티브가 존재한다. 앞으로도 지속적으로 직원들의 사기를 진작시킬 다양한 보상 방안을 개발할 필요성이 있다.

문제가 되고 있는 점은 현행 지방자치단체 내 성과관리제도가 완전히 정착하지 못한 상황에서 이를 무리하게 성과 보상 도구로 활용하는 경우 오히려 공정성 등의 부분에서 부작용이 발생할 수 있다는 것이다. 보상과 직접적 연계가 어려운 지표를 무리하게 연관지어 사용하면 지나친 경쟁 유발로 조직 응집력이 저하될 수 있다. 따라서 성과관리제도 도입 초기에는 성과와 보상 간의 연계를 최소화하고, 제도와 공정성에 대한 보완과 조직 내 구성원들의 높은 수용성 등을 선행적으로 갖춘 후 공정한 성과평가 결과를 승진대상자 선정, 성과급 지급 등급 결정 및 보직 이동과 교육훈련대상자 선발 등에 활용하는 성과연동형 보상체계를 마련하여 성과 중심의 조직 문화를 성공적으로 정착시킬 수 있도록 해야 한다.

제 2절. 연구의 정책적 함의

본 연구는 지방자치단체 내에서 성과관리 체계가 안정적으로 정착하기 위해 조직원의 제도 수용도가 중요한 역할을 한다고 보고, 선행논문의 분석을 통해 선정한 지표설정요인, 조직환경요인, 개인인식요인, 집행관리요인의 4가지 측면에서의 영향 요인 및 각 요인의 하위 요소들을 추출 및 객관식 설문지화하여 통계적 분석을 통해 실제 수용도에 영향을 미치는 변수가 무엇인지 조사하였다. 그리고 실제 지방자치단체 성과관리담당 공무원을 대상으로 주관식 설문지를 통한 인터뷰를 실시하여 조직 내 성과관리제에 대한 전반적 인식, 제도의 구조상 문제점 및 직원들이 이를 수용하는 데 있어 어려움을 겪는 원인은 무엇인지 등에 대해 전문적인 의견을 수렴하였다. 이어지는 논의에서는 앞서 수행한 객관식 설문조사 및 주관식 인터뷰 결과 유의미하다고 판단된 영향요인을 분석 및 통합하여 몇 가지의 중요한 시사점을 도출하고, 이를 바탕으로 향후 지방자치단체에 있어 MBO, BSC 등 자체 성과관리제도가 제대로 운영될 수 있도록 현행 공공부문 성과관리제도의 문제점 및 개선방안에 대해 고찰해보았다.

본 연구의 이론적 및 정책적 시사점은 다음과 같다. 첫째, 본 연구는 조사 대상을 서울시 및 강서구의 양 지방자치단체를 대상으로 설정했다는 것에서 시사점을 가진다. 공공조직 구성원의 BSC의 수용도에 대해 고찰한 기존

선행연구의 대부분은 단일 정부조직을 대상으로 하였다. 물론 단일 정부조직을 표본으로 삼은 경우에도 통계적으로 유의미한 결론을 도출 가능하나, 일반화의 측면에서는 아쉬움을 남기는 경우가 많다. 그러므로 두 개의 정부조직을 표본으로 선정한 본 연구의 경우 논의 결과를 다른 사례에 일반화하여 적용하는 것에 있어 보다 신뢰성이 확보될 수 있을 것으로 기대한다. 또한 서울시와 강서구가 각각 광역자치단체와 기초자치단체라는 자치의 범위가 다른 지방정부 조직이고 더불어 BSC와 MBO라는 각각 다른 제도를 운영 중이기 때문에, 두 조직을 함께 연구 대상으로 선정한 것이 같은 자치 수준 혹은 같은 성과제도를 활용하는 정부조직을 대상으로 연구하는 것에 비해 결과의 다양성을 제고하고 보다 현실적합성이 높을 것으로 예상된다.

둘째, 본 연구는 조사 방법에 있어 기존의 폐쇄형 객관식 설문조사를 시행하는 것과 더불어 개방형 주관식 인터뷰를 함께 병행하였다는 점에서 시사점을 지닌다. 기존의 선행연구를 분석한 결과, 객관식 설문조사만을 조사 방법으로 활용하여 통계 분석을 통해 조직원의 성과제도 수용도에 유의미한 영향을 미치는 영향 변수를 측정하는 선에서 연구의 결론을 마무리하는 경우가 대부분이었다. 공공조직 내 구성원의 수용 영향요인을 분석하는 연구의 경우 이러한 통계적 분석이 가장 중요한 역할을 담당하는 것에는 이견이 없으나, 통계적 수치가 실제 조직의 상황을 적절히 반영하지 못하는 경우도 종종 있다. 그러한 점에서 본 연구가 기존 설문조사와 더불어 심층 인터뷰를 병행 실시한 것은 양적 연구의 한계를 보완하고자 한 시도로서 의의를 지니고 있다. 더불어 주관식 인터뷰는 객관식 설문조사가 서울시 및 강서구의 성과제도를 시행 중인 부서의 조직원을 대상으로 하여 성과관리의 간접적 담당자까지 연구 대상에 포함된 것과 다르게, 성과관리 전담 조직 및 부서 내 성과관리 전임 업무를 맡고 있는 직접적 성과평가 담당자를 대상으로 하였기에 보다 조사 내용의 정확성이 높다고 평가할 수 있다.

셋째, 향후 지방자치단체 내 성과제도가 성공적으로 정착하기 위한 문제점 및 개선방안을 논하기 위해 앞서 시행한 객관식 및 주관식 설문에서 도출한 유의미한 영향 요인을 바탕으로 시사점을 제공하였다는 점에서 시사점을 가진다. 성과관리에 대한 선행연구 중에는 기타 성과관리제도 및 BSC의 발전방안에 대해 논의한 연구가 많은데, 이들 중 다수는 정량적 연구를 배제하고 사례분석 등의 문헌적 연구를 바탕으로 하여 문제점 및 발전방안을 제시하였다. 이들 성과관리제도에 대한 기존의 문헌적 연구가 다년 간 축적되어 있기 때문에 선행논문을 바탕으로 하여 작성한 시사점 역시 정책적 함의를 제공해주지만, 실제

정량적 통계기법을 바탕으로 하여 얻은 연구결과를 바탕으로 시사점을 도출하는 경우 보다 타당성 높은 정책적 제언을 할 수 있다. 그러므로 본 연구는 정량적 설문조사와 정성적 인터뷰 및 문헌 조사를 함께 연계하여 선행연구에 등장하는 많은 영향요인 중에서도 실제 통계적으로 영향을 미친 변수를 바탕으로 문제점 및 발전방안을 제시하였기에 기존 연구의 한계를 어느 정도 극복하였다고 볼 수 있을 것이다.

넷째, 연구조사를 통해 도출한 영향요인을 바탕으로 현행 지방정부 내 성과관리제 정착의 문제점 및 이에 대한 극복 방안을 제시하는 과정 중에 사례분석을 병행하였다는 점에 있어서 시사점을 지닌다. 본 연구에서 사례분석을 병행한 요인은 ‘민간경영기법을 공공조직에 적용함에 있어서의 문제’이다. 특히 정부조직의 경우에는 쉽게 계량화 할 수 없는 공익적 성과가 다수 존재하는데, 현행 성과제도는 이를 적절하게 측정하고 있지 않다는 것이다. 이 문제는 잘 진행되고 있는 사업의 경우에도 수치적으로 성과가 낮다고 판단되면 실패한 사업으로 결론 짓게 하여 부서 내 구성원들의 사기를 저하시키게 되고, 이는 결과적으로 조직원의 제도 수용에 방해 요소로 작용하여 결국 조직 내 성과관리의 정착을 어렵게 만든다. 특히 인터뷰 결과 총 5인의 성과관리 담당자 중 4인이 이 문제를 지적하였을 정도로 문제의 중대함이 크다고 할 수 있다. 그러므로 본 연구는 공익적 가치의 계량화 한계 문제를 중요한 시사점으로 받아들이고 이에 대한 극복 방안을 ‘비계량적 지표 활용’ 및 ‘별도의 정성적 평가 시스템 운영’의 두 유형으로 정리하여 제안하였다. 향후 성과제도를 도입하고자 예정하고 있거나 혹은 현재 조직 내에 성과제도가 이미 운영되고 있으나 활용도가 낮아 개선을 원하는 조직의 경우, 실제 다른 공공기관이 이전에 성공적으로 추진했던 제도의 사례를 학습한다면 보다 제도의 조직 내 운영 및 정착에 있어 긍정적인 결실을 얻을 수 있을 것으로 기대하는 바이다.

제 3절. 연구의 한계 및 제언

본 연구는 선행연구를 바탕으로 보다 발전된 논의를 진행하기 위해 다양한 연구 방법을 병행하여 활용하고자 하였다. 그럼에도 불구하고 본 연구는 다음과 같은 한계를 갖는다.

첫째, 본 연구는 광역지방자치단체인 서울시 및 기초지방자치단체인 강서구의 두

지방정부 조직을 대상으로 연구하였기 때문에 결과를 모든 사례에 일반화하는 것에 있어 한계가 존재한다. 단일 조직이 아닌 자치 범위가 다른 두 지방자치단체의 공무원을 함께 조사하였다는 것은 통계적 연구 결과의 신뢰도를 높이는 데 기여하였으나, 본 연구의 시사점이 모든 기타 사례에서 정확성을 보장하지는 않는다.

이와 더불어 연구방법 중 객관식 설문조사에서는 두 조직 내 성과관리를 시행 중인 모든 부서 내에 소속되어 있는 공무원을 성과관리제도의 간접적 관리자라고 보고 연구의 대상으로 선정하였는데, 각 부서가 성과제도를 수행 중이라고 할지라도 실제 성과관리에 대한 직무적 관련성은 부서마다 상이할 수 있다. 즉 어느 부서의 소속 공무원은 부서의 특성 상 성과관리를 자주 접하고 설문에 참여할 정도의 충분한 지식을 소유하고 있으나, 다른 부서의 공무원은 소속 부서가 성과관리를 시행하고 있음에도 불구하고 실제 MBO, BSC 등의 성과제도에 대해서 개념조차 제대로 모르는 경우가 존재할 수 있기 때문이다. 그러나 설문조사를 시행함에 있어 이와 같은 모든 사항을 고려할 수 없었기 때문에 대표성의 문제가 발생할 수 있다고 본다.

둘째, 성과제도에 대한 조직원의 수용성이라는 개념이 모호하다는 한계를 지닌다. 물론 본 연구에서는 선행연구에 대한 심층적 고찰을 통해 수용을 ‘대상이 특정 제도에 대해 긍정적으로 받아들이는 정도’라고 정의한 바 있다. 그러나 본 연구자를 비롯하여 많은 학자들이 수용에 대해 일원화 된 정의를 내리고자 시도하고 있음에도 불구하고, 수용성의 개념은 순응, 동조 등의 개념과 혼동되며 이를 명확히 정의되는 데 난항을 겪고 있다. 통계적 설문조사를 진행하는 과정에서 조직원의 제도 수용도에 대해 보다 높은 신뢰도를 바탕으로 측정하고자 ‘현행 성과관리제도는 우리 조직에 적합한 성과관리 체계이다(조직적합성 인식)’, ‘현행 성과관리제도는 우리 기관의 역량을 높이기 위해 지속되어야 한다(지속에 대한 인식)’, ‘우리 기관의 직원들이 성과평가 결과에 대해 수긍하고 있다(성과평가 결과에 대한 신뢰)’, ‘성과관리 시스템이 자체평가, 근무성적 평정 등 기존 평가시스템과 잘 연계되고 있다(기존 제도와의 조화에 대한 인식).’ 등의 다양한 문항을 개발하였고, 이를 바탕으로 통계적으로 유의미한 영향요인을 도출하였다. 그러나 일련의 의미 해석 및 문항의 설정이 실제 수용도의 개념을 전반적으로 포괄하고 있는지에 대해서는 의문의 여지가 있다.

셋째, 문헌연구를 바탕으로 지방자치단체 조직원의 성과관리제 수용도에 영향을 미치는 후보 영향요인을 선정하고 이를 통해 조사설계를 하는 과정에서 선행논의에 등장하는 모든 영향요인 후보를 연구에 포함시키지 못한 부분에 있어

일정한 한계를 지닌다고 볼 수 있다. 분석의 틀을 완성하는 과정에서 연구의 신뢰도를 확보하기 위해 최대한 영향이 있을 것이라고 예상되는 변수를 포함시키기 위해 노력하였으나, 연구의 시간적 및 물리적 한계 상 거론되는 모든 요인에 대해 검증하기는 어려웠다. 실제로 몇몇 선행연구에서 다루고 있으나 본 연구에서는 연구자의 임의로 누락한 변수의 일부는, 통계적 검증 시에 조직원의 성과관리 수용도에 유의미한 영향을 미치는 것으로 검증되었을 가능성이 존재한다.

앞서 언급한 바대로 본 연구는 몇 부분에서 한계점을 지니고 있으나, 지방자치단체 및 공공부문 내에 성과제도가 긍정적으로 정착하기 위한 시사점을 제공한다는 목표를 두고 다양한 분석 방법을 병행하여 각 조사도구의 한계를 보완하는 동시에 신뢰성 있는 정책 처방 및 제언 도출하였다는 점에서 의의를 가진다. 향후 MBO, BSC 및 기타 다양한 성과제도의 공공분야 도입에 대한 후속 연구에 대해 논의 과제를 제시하면 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 자치 범위 및 규모에 있어 차이가 있는 복수의 조직을 함께 연구대상으로 삼는 것이 단일 조직을 대상으로 하는 것 보다는 일반화 측면에서 바람직하다고 할 수 있으나, 이들에게 동일한 영향요인을 일원적으로 적용하는 것은 연구의 현실적합성을 저하시킬 위험이 있다. 본 연구에서는 문헌적 한계 상 각 조직에 적합한 영향요인을 별도로 제시하지 않았으나, 앞으로 진행될 연구에서는 복수의 연구대상 선택 시 개별 조직의 상황에 적합한 수용성 영향 요인을 별도로 적용하는 것이 보다 연구의 적실성을 제고하는 데 기여할 것으로 예상된다. 더불어 복수의 조직을 대상으로 할 경우 통합적 연구도 나름의 의의가 있으나, 비교 연구를 시행한다면 기존 선행연구와 차별화 된 제언을 도출할 수 있을 것이다.

둘째, 그간 지방자치단체의 성과관리제도 및 BSC 운영에 관하여 고찰한 연구는 많이 있었으나 실제 지방자치단체의 성과제도에 대하여 차별화 된 특징을 제시하는 연구는 극히 드물다는 사실이 아쉬운 점으로 남는다. 본 연구의 주제인 조직원의 성과제도에 대한 수용성 영향요인 조사도 공공분야 성과관리 연구의 한 갈래로서 많은 연구자에 의해 활발히 조사되고 있으나, 통계 처리에 의한 영향 요인의 차별화 외에 기타 지방자치단체의 특수성을 반영한 연구 결과가 도출되지 못하고 있다. 따라서 향후 지방자치단체의 성과관리제에 대한 후속 연구가 이루어진다면, 다른 조직과 혼용하여 적용시킬 수 있는 일반적인 영향요인만을 대상으로 연구하기보다 실제 지방자치단체의 성과제도 운영에 있어 중앙정부 및 민간 조직과 차별화되는 점을 분석하는 한편, 이의 특수성을 고려한 영향요인 변수를 창출할 필요성이 있다.

셋째, 또한 실제로 정부조직의 성과관리제에 대해 사례 분석을 통해 심층적으로 분석하기 위해서는 다년 간 제도를 도입 및 운영해 온 단체인지를 사전 검증하여 선택적으로 대상화 하는 것이 바람직하다. 즉 오랜 성과관리 경험을 지닌 조직의 선정이 신뢰성 높은 연구 결과를 도출하는 데 도움을 주므로, 이 측면을 고려해야 한다. 물론 조사 대상을 섭외하는 데 있어 한계가 있기 때문에 조건을 만족시키는 조직을 선정하는 것이 어려운 일인 것은 분명하다. 그러나 성과제도를 명목상으로는 도입하였으나 아직 도입 초기 단계인 경우, 혹은 실제로는 거의 활용하지 않는 경우 조사를 수행하더라도 연구의 결과가 실제 공공조직 내 성과관리의 현실을 반영하지 못할 수 있다. 따라서 향후 이 분야에 대한 연구가 진행된다면 성과관리제 전반에 대해 실질적으로 다년간의 운영 경험을 가지고 있는 정부 조직을 대상으로 하여 장기간의 시계열적 연구를 수행하는 것이 기존의 선행연구에서 한 걸음 나아간 결론을 제시할 수 있을 것이다.

- 참 고 문 헌 -

1. 국내 문헌

강영철(2008), 성과관리제도의 수용성에 미치는 영향요인 분석: 조직구조, 조직문화, 성과지표를 중심으로. 정책분석평가학보 18(3).

강항선·권용수(2004), 조직성과평가결과에 관한 공무원의 수용성 제고 방안-성과평가 체제의 제도적 요인을 중심으로, 한국정부학회. 16(4).

고동신(2014), 비성과적 요인이 개인 성과평가 MBO 결과에 미치는 영향 분석-A사 사례 중심으로, 서울대학교 석사학위논문.

공동성, 웨슬리퀘스트(2006), 행정자치부 성과관리체계 및 운영에 관한 진단 및 메타평가 보고서. 행정자치부.

권미수·김현성(2005), 한국적 거버넌스 패러다임의 모색: 공공부문의 정보화; 공공부문 정보화의 개념 재정립 및 정보화 사업의 범위 설정에 관한 고찰. 한국행정학회. 11.

권오준·오재인(2007), 공공부문 BSC 시스템 수용에 관한 실증 연구. 경영관련학회 하계통합학술대회 발표논문집.

고승희(2010), 충청남도 성과관리제도(BSC)의 수용성 확충방안. 충남발전연구원. 공주.

고영선·윤희숙·이주호(2004), 공공부문의 성과관리. 한국개발연구원

공병천(2008), 통합성과관리체계 하에서의 성과관리와 평가에 관한 소고-중앙행정기관을 중심으로. 한국정책학회보. 17(1).

구선숙(2005), BSC의 단계적 활용에 관한 연구. 중앙대학교 대학원 석사학위논문

국경복·목진휴·이석환(2007), 공공부문 성과관리제도의 수용성과 효과성 인식에 대한 경험적 연구. 정책분석평가학회보. 17(3). p31-53.

권근상(2000), 공직사회의 목표관리제(MBO) 도입에 따른 대상 집단의 인식에 관한 연구: 목표설정과정을 중심으로, 서울대학교 석사학위논문.

권해수·박석희·김용훈(2006), 조직성과관리를 위한 고객만족도 평가지표의 설계와 측정- 교육인적자원부 사례를 중심으로. 행정논총. 44(4). 서울대학교 한국행정연구소.

김경구(2005), 균형성과표(BSC)가 기업성과에 미치는 영향: 커뮤니케이션, 역할갈등, 보상을 중심으로. 홍익대학교 박사학위논문.

김경한(2003), MBO프로그램의 효과성 평가에 관한 연구, 서울대학교 박사학위논문.

김병숙(2006), 공공조직의 성과평가제가 공무원의 직무능력도에 미치는 영향 연구- 서울시 행정서비스 품질평가제를 중심으로, 건국대학교 박사학위논문.

김상욱(1999), BSC 구축을 위한 7가지 원칙. 1999.

김선명(2005), 공공부문 성과관리제의 현황과 발전방향, 순천향대학교 대학원 박사학위논문.

김성수(2005), 금융산업의 BSC를 이용한 고객관점 내부요인 간의 관계 분석, 계명대학교 석사학위논문.

김성수(2006), 공공부문의 BSC 운용에 대한 만족도 평가- 해양경찰청의 전략 맵을 중심으로. 한국정부학회. 18(4).

김성수·이학선(2007), BSC 시스템 구축 사례 연구: 대학무역투자진흥공사를 중심으로. 한국경영정보학회. 9(1).

김순기·정순여(2002), 정부조직의 성과관리: 균형성과표와 성과주의 예산제도의 연계. 서강대학교 경영학연구원. 13(2).

김순기·김봉기(2001). 비영리조직에서의 균형성과표 적용방안. 서강대학교 경영학연구원. 12(1).

김순기·이창대·신성호(2006). BSC 시스템 구축(규형성과표의 도입, 개발, 그리고 성고요인). 경영교육연구. 10(1).

김순은(2005). 지방정부의 성과관리: 영국의 성과관리 정책의 관점에서. 한국행정학회 춘계학술대회 발표논문집.

김영준·라은종(2006). 교육행정부문의 BSC 적용에 관한 연구: 교육인적자원부의 사례를 중심으로. 교육행정학연구. 24. p335-358.

김용운·권해수(2006). 정부기관 BSC 전략체계도의 주요 이슈와 대응방안. 한국행정학회.

김용훈 외(2005). 정부부처 BSC 적용사례와 시사점. 한국정책분석평가학회 춘계학술대회 발표논문집.

김주원(2007). 동해시 성과관리 BSC 시스템에 관한 연구. 동해시 행정혁신과 성과관리(BSC) 추진방안. 동해시 및 한중대 도시정책연구소. 행정혁신을 위한 학술토론회 자료집.

김진옥(2011). 공공부문 성과관리제도의 조직구성원 수용성에 관한 연구. 아주대학교 석사학위 논문.

김철희·조만형·김용훈(2006). 정부부처에 대한 BSC 적용사례와 시사점- 비판적 검토를 중심으로. 한국사회와 행정연구. 16(4). p69-88.

구본장·강준의·김인동(2004). BSC에 의한 성과평가제도의 인식 정도가 조직 성과에 미치는 영향. 창업정보학회지. 7(3): 15-43.

국경복·목진휴·이석환(2006). 공공부문 성과관리제도의 수용성과 효과성 인식에 관한 경험적 연구. 정책분석평가학회보 17(3).

김호정(2003). 조직문화, 리더십, 조직효과성의 관계: 부산광역시를 대상으로.

한국행정학보. 37(4):103-123.

김훈(2011), 공공부문의 성과관리제도 순응에 관한 연구. 인천대학교 대학원 석사학위논문.

김철희·조만형·김용훈(2006), 정부부처에 대한 BSC 적용사례와 시사점: 비판적 검토를 중심으로. 한국사회와 행정연구. 16(4).

김희경·성은숙(2001), BSC 실천 매뉴얼, 시그마인사이드닷컴.

김희진(2006), 조직문화유형에 따른 균형성과표 도입 기업의 조직성과 차이에 대한 연구. 숙명여자대학교 대학원 석사학위논문.

나태준·이남국(2005), 성과관리제도의 도입과 명암: 교육인적자원부 성과목표체계 개발사례를 중심으로. 한국행정학회 춘계학술대회. p1-19.

남창우·이명숙(2008), 공공부문의 BSC 수용성과 조직성과 영향분석. 서울행정학회 춘계학술대회 발표논문집.

노화준(2006), 정책분석론. 서울: 박영사. p227

노화준(2000), 공공부문 성과측정의 이슈와 정책평가제도의 개혁방향. 정책분석평가학회보. 10(2). p1-22.

류도암(2012), 공무원의 성과관리제도 수용성이 조직신뢰에 미치는 영향에 관한 실증적 연구: 지방자치단체 구성원의 BSC에 대한 인식을 중심으로. 서울시립대학교 대학원 박사학위논문.

박영강·강성권(2008), 지방정부 BSC의 효율적인 운영을 위한 시사점. 경성통일논총. 경성대학교 사회과학연구소. p277-299.

박철민·김대원(2003), 조직공정성이 상관신뢰와 공직몰입에 미치는 여양. 한국행정학회 27(4).

박순애(2006), 정부에 대한 이해와 정부신뢰의 관계. 한국행정학보. 40(2).

박순애·오현주(2006), 성과지향적 조직문화와 조직효과성. 한국행정학보. 40(4).

박순임(2007), 공공부문의 성공적인 BSC 도입방안에 관한 연구: 전북도청 사례를 중심으로.

박종태(2001), 연구논문: 호텔 경영성과 평가를 위한 균형성과표의 적용에 관한 연구. 관광품질시스템학회. 7(3).

박준우(2000), 목표관리제(MBO) 도입에 관한 연구- 경기도를 중심으로, 건국대학교 석사학위논문.

박중훈(1999), “시민평가제도의 시대적 의미와 기능”, 지방행정, 551.

박중훈(2004), 성과평가제도 및 운영 실태에 대한 분석과 개선방안. 한국행정연구원. p24-32.

박지훈(2005), 성과관리시스템의 효과적 운영에 관한 연구: 조직문화의 매개효과를 중심으로. 서울산업대학교 대학원 석사학위논문.

박해근·김육덕(2006), BSC 성과지표와 보상의 연계. 한국관리회계학회.

박해육·이병기·이혜영·김건위(2004), 지방자치단체 성과평가에 있어서 BSC의 도입 및 적용에 관한 연구. 한국지방행정연구원.

박해육·박희정(2005), 지방자치단체 자체평가모형에 관한 연구. 정책분석평가학회보.

박하나(2007), 부산광역시 BSC 구축과정과 체계에 관한 연구. 부산대학교 대학원 석사학위논문.

백종운(2005), BSC 적용을 통한 정부출연연구기관 평가지표체계 분석. 광운대학교 대학원 석사학위논문.

서대석(2002), 대학 행정지원부문에서의 BSC 도입방안에 관한 연구. 영남대학교 사회과학연구. 22(1). p185-207.

서울특별시(2007), 서울시에 적합한 균형성과관리시스템 구축방안 연구보고서.

서정록(2005), BSC 이행요인과 성과측정지표 특성이 성과에 미치는 영향: BSC의 수용·활용도의 매개효과를 중심으로. 서강대학교 대학원 석사학위논문.

손복한(2002), 우편사업에서 BSC(Balanced Scorecard) 활용을 통한 성과평가에 관한 연구. 인천대학교 국제경영대학원 석사학위논문.

송신근(2008), BSC 성과관리시스템의 수용 특성요인에 관한 연구. 회계저널. 17(2). 한국회계학회. p39-64.

송경근(2002), BSC 구축&실행사례. 한·언.

신열(2004), 지방공기업에 BSC 기법의 적용 가능성 탐색. 충남대학교 공공문제연구소. 16.

유성재·윤종원(2005), SCM과 BSC 도입유형이 성과평가 유형과 경영 성과에 미치는 영향. 한국회계정보학회. 23(2).

신택수·유승록(2007), 국내 공기업의 BSC 구축 사례연구: 우정사업본부를 중심으로. p317-336.

신승호(2006), 공공부문 BSC 운용이 조직성과에 미치는 영향에 관한 실증 연구. 단국대학교 대학원 박사학위논문.

신열·오철호(2002), 지방공기업 경영평가제도의 비판적 재검토: 평가체제, 지표 및 방법을 중심으로. 충북개발연구. 충북개발연구원. 13(2). p15-33.

신철우(1999), 목표에 의한 관리, 서울: 새로운 제안, p15.

안경섭(2005), 정부투자기관의 경영성과평가 연구- 균형성과표(BSC) 활용. 단국대학교 대학원 석사학위논문.

안재호(2007), 성과관리제도 도입에 대한 지방공무원의 수용에 관한 연구- 균형성과표(Balanced Scorecard)를 대상으로. 국민대학교 대학원 박사학위논문.

우은정(2007), 정부기관 성과관리시스템 운영실태 및 성과연구. 건국대학교 대학원 석사학위논문. 서울.

유종성(2002), MBO제도의 운영개선 방안에 관한 연구: 기초자치단체를 중심으로, 전남대학교 석사학위논문.

윤기영(2006), 공공기관의 정보기술 역량과 조직 성과의 관계 연구: BSC 관점을 중심으로. 한양대학교 경영대학원 석사학위논문.

윤수재·김길수·강은숙(2005), 정부성과평가시스템에서의 BSC 모델 활용 방안. 한국행정연구원.

윤영학(2002), 지방자치단체의 MBO 운영실태 평가와 과제, 순천대학교 경영행정대학원 석사학위논문.

이규상(2007). 공기업의 성공적인 경영혁신을 위한 BSC 구축방안. 한남대학교 경영대학원 석사학위논문.

이규택(2005), MBO를 이용한 감사체계 개발에 관한 연구: C의료원의 행정조직 개편을 위한 모니터링 사례를 중심으로, 고려대학교 석사학위논문.

이병기·김건위(2006). 지방자치단체 성과관리 전략계획 구축방안. 서울: 한국지방행정연구원.

이석환(2004), 미니포럼: 균형성과표(BSC)에 대한 이해와 공공부문의 성과관리. 한국행정연구원. 2004(11-12).

이석환·조경호(2003), 조직구성원의 몰입도 분석을 통한 여성정책담당관실의 성과분석. 한국조직학회.

이석환(2005), 정부혁신과 정책지향: 참여정부의 중간평가와 향후 과제: 방법론/교육취업 Workshop: 분석평가방법: BSC에 대한 이해와 공공부문의 적용가능성. 한국행정학회. 2005(2).

이석환(2006), 공공부문 BSC의 성공적 운영방안에 관한 연구: 조달청 사례를 중심으로. 한국행정학회, 서울행정학회, 한국거버넌스학회.

이석환(2006), 지방정부의 성과관리 역량진단에 관한 경험적 연구: BSC의 관점을 중심으로. 지방정부연구. 10(1).

이석환(2006), 공공부문 BSC 적용사례분석: 부천시 사례를 중심으로. 한국행정학회보. 40(1). p127-149.

이석환(2007), 지방자치단체 성과관리의 본질. 지방행정연구소.

이세구(2003), 성과주의 예산제도 도입에 따른 지방자치단체의 통합성과 관리방안-서울시 사례를 중심으로. 한국지방재정논집. 8(1).

이숙희(2004), 우정사업 BSC 시스템에서 비재무적 성과가 재무적 성과에 미치는 영향. 숭실대학교 정보과학대학원 석사학위논문.

이재실·김선엽(2004), 공공부문의 BSC 도입에 관한 연구: 미국의 샬럿시와 일본의 지방자치단체를 중심으로. 한국정책분석평가학회 정책분석평가학회보 14(3). p269-295.

이윤식, 제갈돈, 김주환, 김홍률, 심광호, 윤기석, 박재신(2006), 정부성과관리와 평가제도: 주요 선진국 사례를 중심으로. 대영문화사.

이지연(2004), 공기업 균형성과표 도입에 관한 연구. 서울시립대학교 경영대학원 석사학위논문.

이찬·임재원·강두천(2010), BSC 기반 성과관리시스템의 개선 전략. 농업교육과 인적자원개발. 42(2).

이창기·김용식·홍용식(2010), 균형성과표의 도입이 기업성과에 미치는 효과. 관리회계연구. 10(2).

이창길(2007). 한국의 전략적 성과관리정책에 관한 연구: 중앙부처의 성과평가제도를 중심으로. 연세대학교 대학원 박사학위 논문.

임재수(2005), 공공부문의 BSC 도입에 관한 연구. 원광대학교 대학원 석사학위논문.

임현준·김성종(2010), 지방자치단체 성과관리제도의 수용성 분석. 한국콘텐츠학회 논문지. 11(5).p347-357.

장덕희·신열(2006), 지방공기업 경영성과평가 방법으로서 BSC 기법 도입에 관한 연구- 도시개발공사와 시설관리공단의 평가관련 종사자 인식조사결과를 중심으로-. 한국지방행정연구원. 20(1).

정순녀·김재역(2007), BSC 구축 공공조직의 성과평가에 관한 연구: 조달청의 BSC를 중심으로. 대한회계학회. 12(1). p73-96.

정순여(2000), 정부투자기관 성과평가에서의 BSC 도입 방법론 검토. 경영컨설팅본부.

정정길(2000), 정책학원론. 대명출판사.

조경호(2001), 지방자치단체 목표관리제도의 쟁점과 과제: 서울시와 대전시를 중심으로. 사회과학연구. 14(2). p135-169.

조주연(2008), BSC를 통한 성과평가 인식이 지방정부의 성과에 미치는 영향 분석: BSC 수용도, 조직몰입도, 직무만족도를 매개변수로, 국민대학교 대학원 학위논문.

최경현·김태균(1999), 경영전략: BSC(Balanced Scorecard)를 이용한 정보기술의 기업 경영에 미치는 영향에 대한 평가 방법. 대한산업공학회.

최동득 외(2004), 알기 쉬운 BSC. Komit 출판사.

최용환(2008), 지방자치단체 성과평가의 발전방향. 한국정책분석평가학회 춘계학술대회 발표논문.

최형섭 외(2009), 성과지표 특성이 평가의 수용성에 미치는 영향에 관한 연구. Journal of Information Technology Applications & Management. 16(2).

하미승·권용수(2002), 공무원 직무스트레스의 유발요인 및 결과변수에 관한 연구: 중앙부처 공무원을 대상으로. 한국행정연구원. 11(3).

하미승(2004), 정부 성과관리 시스템의 문제점 진단과 개선방향. 한국행정연구. 13(1). p235-273.

하미승(2007), 행정조직 BSC의 효과성 결정요인에 관한 연구. 한국행정연구. 16(3). p31-68.

한의석(2005), 서울특별시 성과관리제도의 운영실태와 개선방안. 한국외국어대학교 석사학위논문.

현충기·배후석·신용준·정명환(2003), BSC 측정지표의 중요도 인식과 활용도의 차이가 평가공정성 지각에 미치는 영향. 회계저널. 12(1). p1-28.

홍근석(2005), 지방정부의 성과측정모델에 관한 연구. 건국대학교 석사학위논문.

황성원·김한창(2007), 성과관리제도 수용성에 관한 연구- 참여정부 성과관리제도 중심으로. 한국행정학회 학술대회 발표논문집.

KOTRA 성과관리시스템(2004)- BSC 평가모델 중심.

서울특별시(2015), BSC 기반 2015년도 성과관리 시행계획.

서울시 상수도사업본부, 2016 성과관리 자체 평가계획.

2. 해외 문헌

Abramson, M. A., & Lawrence, P. R.(eds.)(2001), Transforming Organizations. Lanham. MD: Rowman & Littlefield.

Ahn.(2001), Applying the Balanced Scorecard Concept: An Experience Report. Long Range Planning. Aug. p441-461.

Ammons, D.(1999), Performance measurement in local government. In Frederick Lane(Eds.) Current issues in public administration. New York. Bedford/st.M artins. p293-305.

Amstrong, M. & Murlis, H(1993), Reward Management: A Handbook of Remuneration Strategy and Practice. London: Kogan Page.

Anderson, James, E.(1984), Public-Policy Making, 3rd. Holt. Rinehart & Winston.

Andrews, F. M. & Ferris, G. F.(1972), Time Pressure and Performance of Scientists and Engineers: A-five year Panal Study. Organizational Behavior and Human Performance. 8.

Atkinson, A.(1998), Strategic Performance Measurement and Incentive Compensation. European Management Journal. 16(5). p552-606.

Behn. Robert D.(2002), The Psychological Barriers to Performance Management: Or Why Isn't Everyone Jumping on the Performance-Management Bandwagon. Public Performance & Management Review.

Berman, Evan M.(2006), Performance and Productivity in Public and Nonprofit Organizations. 2nd Edition. New York/London. M.E. Shape.

Bernstein. D.(1999), Comments on Perrin's effective use and misuse of Performance Measurement. American Journal of Evaluation.

Brewer, G. A. & S. C. Selden,(2000), Why elephants gallop: Assessing and Predicting Organizational, Performance in federal agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 10(4). p685-711.

Bryson. J. M.(1995), *Strategic Planning for Public and Non-profit Organizations*. Jossey-Bass.

Callahan, K & Holzer, M.(1998), Results-oriented Government: Citizen involvement as a necessary part of Performance Measurement. Submitted paper for the on-line conference. National Center for Public Productivity, NJ. Rutgers-Newark.

Campbell et.(1977), *On the Nature of Organization*. London: Sage.
Goodman & J. J. Pennings(Eds.). *New Perspectives on Organizational Effectiveness*. San-Francisco. Jossey-Bass.

Cawley, B. D. Keeping, L., M. & Levy, P. E.(1998), Participation in Performance appraisal process and employee reaction: a meta-analytic review of field investigation. *journal of Applied Psychology*. 83. p615-663.

Daft, R. L., & Steers, R. M(1986), *Organizations: Micro/Macro Approach*. Glenview. IL: Scott. Foresman and Co.

Dalton(1980), Organizational Structure and Performance: A Critical Review. *Academy of Management Review*. 5(4). p49-64.

Denhardt, R, B.(1985), Strategic Planning in State and Local Government. *State and Local Government Review*. 17(1). p174-179.

DiMaggio, P. J., Powell, W. W.(1991), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. University of Chicago Press. Chicago. USA.

Dipboye, R. L., & Depontbriand, R.(1981), Correlates of employee reactions to performance appraisals and appraisal systems. *Journal of Applied Psychology*. 66(2). p248-251.

Dodge, William R., & Eadie, Douglas C.(1982), Strategic Planning: An Approach to Launching New Initiatives in and Era of Retrenchment. Management Information Service Report. 14(9). p1-13.

Drucker, P.(1954), The Practice of Management. New York. Harper & Row.

Dubnick, M(2005), Accountability and the Promise of Performance: In Search of the Mechanisms, Public Performance & Management Review. 28(3)

Duncan R. B.(1981), Characteristic of Organizational Environments and Perceived Environmental Uncertainty. Administrative Science Quarterly 17. p313-327

Eden. C., & Ackermann, F.(1988), Making Strategy. The journey of Strategic Management. London. Uk. Sage Publications.

Etzioni, A.(1961), A Comparative Analysis of Complex Organization: Power, Involvement and their Correlation. The Free Press. New York. USA.

Evans, J. R.(2004), An Exploratory study of Performance Measurement Systems and Relationships with Performance Results. Journal of Operations Management. 22. p219-232.

Garvin, D.(1993), Building a learning organization. Harvard Business Review. 4. p78-91.

Hall, R. H.(1991), Organizations: Structures, Processes, and Outcomes, 5th ed. Englewood Cliffs. New York: Prentice-Hall.

Harlem, M. S.(2002), Using the Balanced Scorecard to Overcome Barriers in Strategy Implementation. International Management Master Thesis. 16. p1-109.

Hendricks, Menor, K. L. & Wiedman, C.(2004), The Balanced Scorecard: To adopt or not to adopt?. Ivey Business Journal.

Holzer. M.(1995), The public productivity challenge. In a. Halachmi & G. Bouckaert (eds.) The enduring challenges in Public Management Surviving and Excelling in a changing world. San-francisco. Jossey-Bass.

Holzer, M., & Lee, Seok Hwan(2004), Mastering Public Productivity and Performance Improvement: From a Productive Management Perspective. In Marc Holzer and Seok-Hwan Lee(eds.). Public Productivity Handbook. New York. Marcel Dekker.

Hodge, B. J. & Anthony, W. P.(1984), Organization Theory. 2nd. London. Allyn and Bacon. p652.

Hoque & James(2000), Linking Balanced Scorecard Measures to size and Market Factor: Impact on Organization Performance. Journal of Management Account Research.11.

Ittner et al.,(2003), Performance Implications of Strategic Performance Measurement in Financial Services Firms Accounting. Organizations and Society. 28. p715-741.

Kaplan, Robert S. & David P. Norton(1992), The Balanced Scored-Measures that Drive Performance. Harvard Business Review. 70(1). p71-91.

Kaplan, Robert S. & David P. Norton(1996), Using the Balanced Scored as a Strategic Management System. Harvard Business Review. 74.

Kelman, Steven(2006), Improving Service Delivery Performance in the United Kingdom. Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice. 8(4). p393-419.

McAdam, R. & T. Walker(2003), An Inquiry into Balanced Scorecards within Best Value Implementation in UK Local Government. Public Administration. 18(4). p873-892.

Miles(1980), Organizational Behavior. Santa Monica. Goodyear Publishing co.

Lee & Andrew(2000), Building Balanced Scorecard with SWOT analysis, and Implementing “sun Tzu’s The art of business Management Strategies” on QFD methodology. Managerial Auditing Journal. p68-76.

Lucas, H. C.,(1978), Empirical Evidence of Descriptive Model of Implementation. Mis Quarterly. 2(2). p22-41.

Melkers, J.(2006), On the Road to Improved Performance: Changing Organization Communication Through Performance Management. Public Performance & Management Review. 31(1).

Mowday R. T., Porter. R. W, & Steers(1982). Employee-Organization Linkages: The Psychology of Commitment. Absenteeism. and Turnover. New York. Academic Press.

Nathan, B. R., Mohrman, JR. A. M. & Milliman, J.(1991), Interpersonal relations as a contest for the effects of appraisal interviews on Performance and Satisfaction: A longitudinal study. Academy of Management Journal. 34(2). p352-369.

Niven, Paul R.(2002), Balanced Scorecard-Maximizing Performance and Maintaining Results. John Willey & Sons. p39-70.

Niven, Paul R.(2005), Balanced Scorecard Diagnostics-Maintaining Maximum Performance. John Willey & Sons. p41-62.

Olson, E. M. & S. F. Slater. (2002), The Balanced Scorecard, Competitive Strategy, and Performance. Business Horizons. May-June. p11-16.

Olve, N. J., Roy, & M. Wetter.(1997), Performance Drivers: a Practical guide to using the Balanced Scorecard. Wiley. New york.

Osborne, David & Ted. Gaebler(1992), Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. Reading. MA: Addison-Wesley Publishing Company.

Politt, C.(2002), Integrating Financial Management and Performance Management. OECD. Journal on Budgeting. 1(2).

Porter, L., W. & Steers. R. M.(1973), Organizational, Work, and Personal Factors in Employee Turnover and Absenteeism. Psychological Bulletin. 80. p151-176.

Price, James L.,(1968), Organizational Effectiveness: Inventory Prepositions. Homewood. Illinois. Richard D. Irwin, Inc. p2-38.

Quinn(1978), The Quality of Employment Survey. Institute for Social Survey. University of Michigan. An Arbor. Michigan.

Richardson, S.(2004). The Key Elements of Balanced Scorecard Success. Ivey Business Journal. November-December. p7-9.

Robbins(1983), Organizational Theory: The structure and design of Organization. Englewood Cliffs. N. J. Prentice-Hall.

Rogers, S.(1990), Performance Management in Local Government. Longman.

Sabatier Paul A. & Daniel Mazmanian(1980), The Implementation of Public Policy: A Framework of Analysis. Policy Studies Journal. 8(4). p538-559.

Seal. G. W.(1977), The Contribution of Job and Leisure Satisfaction to Quality of Life. Journal of applied Psychology. 62(3).

Seashore, S. E. & Yutchman, E.(1967), Factorial analysis of Organizational Performance. Administrative Science Quarterly. 12.

Selden, S. C., & J. E. Sowa(2004), Testing a Multi-dimensional Model of Organizational Performance: Prospects and Problems. Journal of Public Administration Research and Theory. 14(3).

Schumann, P. A. & D. L. Ransley, D. C. L. Prestwood(1995), Measuring R&D Performance. Research-Technology Management. May-June. p45-54.

Thibaut, J. & Walker. L.(1975), Proceural Justice: A Psychological Analysis. Hillsdale. N. J. Lawrance Erlbaum Assciates.

Van Meter, Donald S. & Van Horn. Carl E.(1975), The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework. Administration and Society. Feb.

Vedung, E. (2000), Public Policy and Program Evaluation. Sweden. Uppsala University. 1994.

Wholey J. S. and Hartry, H. P.(1992), The case for Performance Monitoring. Public Adminstrion Review. 52.

부 록 1

- 설 문 지 -

안녕하십니까. 저는 서울대학교 행정대학원에서 석사과정을 전공한 학생입니다.

바쁘신 와중에도 본 설문조사를 위해 귀중한 시간을 할애해 주심에 진심으로 감사하게 생각합니다. 본 설문지는 ‘성과관리제도에 대한 조직원의 수용성 영향 요인 분석’을 위해 구성되었습니다.

현행 성과관리제도는 과거 공공기관의 업무 평가 방식이 단순히 “투입 위주의 평가”라는 지적을 받아 “성과 중심적인 평가제도”로 전환하려는 노력의 일환으로 추진된 다면적 평가 방식입니다.

본 설문의 내용은 통계법 제33조(비밀의 보호)에 따라 철저히 익명이 보장되며, 응답해 주신 설문은 학술 통계적 연구 외의 목적으로 사용되지 않습니다.

각각의 문항은 본 연구에서 중요한 비중을 차지하므로 평소 직무 경험에 비추어 답변해 주시면 연구에 큰 도움이 될 것입니다.

끝으로 다시 한 번 설문에 응해주신 데에 대해 깊은 감사를 전합니다.

2016년 4월

연구자: 송 주 희(서울대학교 행정대학원 석사과정)

지도교수: 홍 준 형(서울대학교 행정대학원)

연락처: 010-9187-2070

E-Mail: qsong@snu.ac.kr

◎다음은 통계 처리를 위한 기본 사항입니다.

Q. 귀하의 성별은?	① 남 성 ② 여 성
Q. 귀하의 연령은?	① 20 대 ② 30 대 ③ 40 대 ④ 50 대 이상
Q. 귀하의 학력은?	① 고교 졸 이하 ② 전문대/대졸 ③ 대학원 이상
Q. 귀하의 직군은?	① 행정직 ② 기술직 ③ 기타(기능직, 별정직, 그 외)
Q. 귀하의 부서는?	① 일반/행정/조직관리 ② 경제/환경/문화 ③ 보건/복지/여성 ④ 도시/주택/건설/교통 ⑤ 기타
Q. 귀하의 직급은?	① 8-9 급 ② 6-7급 ③ 5급 이상
Q. 귀하의 업무분야는?	① 기획 및 정책 업무 ② 조직 관리 및 지원 업무 ③ 사업 집행 업무 ④ 기타
Q. 귀하의 재직기간은?	① 5년 이하 ② 6-10년 ③ 11-15년 ④ 16-20년 ⑤ 21년 이상

◎다음은 성과관리제도 수용도에 관한 영향 요인인 지표설정요인, 조직환경요인, 개인인식요인, 집행관리요인에 대한 문항입니다.

1) 지표설정요인은 각 조직에서 설정한 미션과 비전, 전략목표 등의 기본 구성요소와 이를 바탕으로 설정한 성과 측정지표에 대한 사항입니다. 각각의 설문에 대해 해당하는 번호에 체크(✓) 하여 주십시오.

문항	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이 다	그렇다	매우 그렇다
Q1-1. 조직 전반의 미션 및 비전 체계는 조직의 존재 이유를 쉽게 이해할 수 있도록 설정되었다.	①	②	③	④	⑤
Q1-2. 전략목표(실, 국, 본부 단위의 목표) 및 성과목표(과, 담당관 단위의 목표)는 조직의 전체적 미션 및 비전과 잘 연계되도록 설정되었다.	①	②	③	④	⑤
Q1-3. 성과지표는 업무의 내용을 적절하게 반영하고 있다.	①	②	③	④	⑤
Q1-4. 성과지표가 요구하는 달성 수준은 적절하다.	①	②	③	④	⑤
Q1-5. 성과지표는 업무의 내용 및 성과를 파악하는 데 유용하다.	①	②	③	④	⑤
Q1-6. 성과지표는 조직의 실질적 성과관리에 있어 유용하다.	①	②	③	④	⑤
Q1-7. 성과지표를 설정하는 데 있어 구성원의 의견이 원활하게 반영된다.	①	②	③	④	⑤
Q1-8. 성과지표를 설정하는 데 있어 구성원의 의견을 반영하는 제도적 장치가 활용된다.	①	②	③	④	⑤

2) 조직환경요인은 조직의 성과평가와 관련한 조직 내부적 및 외부적 조건의 총체에 관한 사항입니다. 각각의 설문에 대해 해당하는 번호에 체크(✓) 하여 주십시오.

(1) 내부 측면

문항	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이 다	그렇다	매우 그렇다
Q2-1. 우리 조직은 주로 상향식 의사소통 체계를 활용하고 있다.	①	②	③	④	⑤
Q2-2. 조직 내에서 사업을 추진하는 데 있어 구성원 및 부서 간 원활한 의사소통이 이루어진다.	①	②	③	④	⑤
Q2-3. 조직 내에서 성과관리를 위한 회의가 자주 이루어지고 있다.	①	②	③	④	⑤
Q2-4. 우리 조직은 변화와 혁신을 강조한다.	①	②	③	④	⑤
Q2-5. 우리 조직은 가족적이며 일체감이 있다.	①	②	③	④	⑤
Q2-6. 조직의 리더(관리자)는 성과관리제도에 대해 충분한 관심을 지니고 있다.	①	②	③	④	⑤
Q2-7. 조직의 리더(관리자)는 성과관리제도에 대해 충분한 지식을 지니고 있다.	①	②	③	④	⑤
Q2-8. 조직의 리더(관리자)는 성과관리제도의 정착을 위해 노력하고 있다.	①	②	③	④	⑤
Q2-9. 조직 내에서 성과관리제도에 대한 교육을 정기적으로 실시하고 있다.	①	②	③	④	⑤
Q2-10. 조직 내 실시되는 성과관리제도에 대한 교육 내용이 적절하고 유용하다.	①	②	③	④	⑤
Q2-11. 조직 내에서 성과관리제도에 대한 교육이 지속적으로 실시되고 있다.	①	②	③	④	⑤
Q2-12. 조직 내 성과관리 전담 조직이 설치되어 있다.	①	②	③	④	⑤

Q2-13. 조직 내 성과관리 전담 조직에 소속된 전담 직원의 수가 충분히 많다.	①	②	③	④	⑤
Q2-14. 조직 내 성과관리 전담 조직에 소속된 전담 직원의 성과관리에 대한 전문성이 뛰어나다.	①	②	③	④	⑤

(2) 외부 측면

문항	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다
Q2-15. 조직 내에 성과관리 제도 운영에 대한 구체적 시행규칙이 문서화 되어 있다.	①	②	③	④	⑤
Q2-16. 성과관리 제도에 대한 법적 제도에 따른 중앙정부 차원에서의 인적, 물적 자원 공급이 잘 이루어지고 있다.	①	②	③	④	⑤
Q2-17. 조직내 성과관리 시스템은 접근 및 사용이 편리하다.	①	②	③	④	⑤
Q2-18. 중앙정부 및 의회는 우리 조직에 대해 높은 수준의 성과관리를 기대하고 있다.	①	②	③	④	⑤
Q2-19. 시민단체 및 언론 집단은 우리 조직에 대해 높은 수준의 성과관리를 기대하고 있다.	①	②	③	④	⑤
Q2-20. 외부 집단은 우리 조직의 경쟁력이 현행 수준보다 높아지기를 기대하고 있다.	①	②	③	④	⑤

3) 개인인식요인은 조직 구성원 개인의 성과관리에 대한 인지정도 및 인식에 관한 사항입니다. 각각의 설문에 대해 해당하는 번호에 체크(✓) 하여 주십시오.

문항	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이 다	그렇다	매우 그렇다
Q3-1. 본인의 담당 직무는 부서 전체의 전략과 관련성이 높은 편이다.	①	②	③	④	⑤
Q3-2. 부서 및 기관의 성과지표는 현재 본인이 수행 중인 주요 업무에 기초하고 있다.	①	②	③	④	⑤
Q3-3. 성과관리의 목적이나 존재이유에 대해 잘 알고 있다.	①	②	③	④	⑤
Q3-4. 소속 기관의 성과관리 및 성과평가 관련 프로세스에 대해 익숙하다.	①	②	③	④	⑤
Q3-5. 공공 조직에 있어 성과관리는 필수적이다.	①	②	③	④	⑤
Q3-6. 공무원들의 인식 변화 및 혁신에 대해 긍정적이다.	①	②	③	④	⑤
Q3-7. 본인의 현 성과평가 결과에 대해 개선할 의지를 가지고 있다.	①	②	③	④	⑤
Q3-8. 우리 부서의 성과지표 개발에 본인의 의견을 개진하는 편이다.	①	②	③	④	⑤

4) 집행관리요인이란 평가 절차상에서의 공정성 및 투명성 및 집행 측면에서 모니터링 및 피드백, 인센티브 제도에 대한 사항입니다. 각각의 설문에 대해 해당하는 번호에 체크(✓) 하여 주십시오.

문항	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이 다	그렇다	매우 그렇다
Q4-1. 조직 내 성과관리제도가 공정한 절차를 통해 이루어지고 있다.	①	②	③	④	⑤
Q4-2. 조직 내 성과관리에 대한 결과가 공정하게 산출되고 있다.	①	②	③	④	⑤
Q4-3. 조직 내 성과관리의 내용 및 결과가 투명하게 공개되어 있다.	①	②	③	④	⑤
Q4-4. 개인적 성과평가의 내용 및 결과가 조직원들에게 원활히 전달되고 있다.	①	②	③	④	⑤

문항	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이 다	그렇다	매우 그렇다
Q4-5. 조직 내 성과관리에 대한 모니터링이 활발히 수행되고 있다.	①	②	③	④	⑤
Q4-6. 조직 내 성과관리에 대한 모니터링 결과 보고 방식이 효율적이다.	①	②	③	④	⑤
Q4-7. 조직 내 성과관리에 대한 모니터링 결과가 조직원에게 활발히 피드백 되고 있다.	①	②	③	④	⑤
Q4-8. 성과평가에 의한 인센티브가 충분히 조직원에게 제공되고 있다.	①	②	③	④	⑤
Q4-9. 성과평가에 의한 인센티브와 인사, 승진제도와 밀접히 연계되어 있다.	①	②	③	④	⑤
Q. 성과평가 결과에 대한 인센티브로 가장 선호하는 유형은?	① 성과급 ② 승진 시 가점 ③ 해외연수 ④ 진보 시 우대 ⑤ 혁신 마일리지 부여 ⑥ 기타				

◎다음은 성과관리제도에 관련된 조직원의 수용도에 대한 문항입니다.

1) 성과관리제도 수용도란 조직 구성원이 성과관리 제도를 긍정적으로 받아들이는 정도입니다. 각각의 설문에 대해 해당하는 번호에 체크(✓) 하여 주십시오.

문항	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이 다	그렇다	매우 그렇다
Q5-1. 현 성과관리제도는 우리 조직에 적합한 성과관리 체계이다.	①	②	③	④	⑤
Q5-2. 성과관리제도는 우리 기관의 역량을 높이기 위해 지속되어야 한다.	①	②	③	④	⑤
Q5-3. 우리 기관의 직원들이 성과 평가결과에 대해 수긍하고 있다.	①	②	③	④	⑤
Q5-4. 성과관리 시스템이 자체평가, 근무성적 평정 등 기존 평가시스템과 잘 연계되고 있다.	①	②	③	④	⑤

감사합니다.

부 록 2

- 설 문 지 (개방형 인터뷰) -

안녕하십니까. 저는 서울대학교 행정대학원에서 석사과정을 전공한 학생입니다.

바쁘신 와중에도 본 설문조사를 위해 귀중한 시간을 할애해 주심에 진심으로 감사하게 생각합니다. 본 설문지는 ‘성과관리제도에 대한 조직원의 수용성 영향 요인 분석’을 위해 구성되었습니다.

현행 성과관리제도는 과거 공공기관의 업무 평가 방식이 단순히 “투입 위주의 평가”라는 지적을 받아 “성과 중심적인 평가제도”로 전환하려는 노력의 일환으로 추진된 다면적 평가 방식입니다.

본 설문의 내용은 통계법 제33조(비밀의 보호)에 따라 철저히 익명이 보장되며, 응답해 주신 설문은 학술 통계적 연구 외의 목적으로 사용되지 않습니다.

각각의 문항은 본 연구에서 중요한 비중을 차지하므로 평소 직무 경험에 비추어 답변해 주시면 연구에 큰 도움이 될 것입니다.

끝으로 다시 한 번 설문에 응해주신 데에 대해 깊은 감사를 전합니다.

2016년 4월

연구자: 송 주 희(서울대학교 행정대학원 석사과정)

지도교수: 홍 준 형(서울대학교 행정대학원)

연락처: 010-9187-2070

E-Mail: qsong@snu.ac.kr

◎성과관리제도의 도입

1) 본 기관은 성과관리제도를 언제부터 도입하였습니까?

◎성과관리제도의 운영

1) 본 기관의 성과관리제도 운영 과정에 대해 개략적으로 설명해 주십시오.

2) 성과관리의 구체적인 성과지표는 어떤 과정을 통해 선정됩니까?

◎성과관리제도에 대한 인식

1) 성과관리담당자의 입장에서 기관 내의 성과관리제도 도입에 대해 어떻게 생각하십니까?

2) 기관 내 조직구성원들은 조직의 성과관리제도 도입에 대해 어떻게 생각하고 있습니까?

◎성과관리제도 도입의 문제점

1) 기관 내에 성과관리제도의 도입에 있어 문제점은 무엇입니까?

2) 조직구성원들이 성과관리제도에 대해 긍정적으로 수용 및 평가하는 데에 있어 문제점은 무엇입니까?

◎성과관리제도의 성공적 운영을 위한 요소

1) 본 연구에서 조직 내 성과관리제도가 성공적으로 정착되기 위해 선정한 항목입니다. 이 중 중요하다고 생각되는 3가지 항목을 선정해 주시고, 선정에 대한 이유 및 의견을 말씀해 주십시오.

항목
지표의 설정 과정
조직원 의견의 반영 활성화
의사소통체계 개선
기관장의 관심 및 리더십
시행규칙의 문서화
평가의 공정성
보상체계와의 연계

선정 항목:

선정에 대한 의견:

감사합니다.

부 록 3

- 개인별특성에 따른 성과관리제도 영향요인 차이 검증 -

1. 개인별특성에 따른 성과관리제도 특성과 구성환경 차이 검증

① 성별에 따른 지표설정요인과 조직환경요인(내부) 차이

표 1 . 성별에 따른 지표설정요인과 조직환경요인(내부) 차이검증 결과(독립표본 *t*검증)

요인		<i>N</i>	<i>M</i>	<i>SD</i>	<i>t</i>	<i>p</i>
조직 기본요소 및 성과지표의 적절성	남자	138	3.1	.68	.176	.860
	여자	137	3.1	.70		
조직문화	남자	138	3.2	.60	.631	.529
	여자	137	3.2	.62		
기관장의 리더십	남자	138	3.3	.67	.366	.715
	여자	137	3.4	.76		
교육 및 훈련	남자	138	2.9	.82	.211	.833
	여자	137	2.9	.78		
전담조직	남자	138	3.1	.78	.277	.782
	여자	137	3.0	.79		

표 1은 성별에 따른 지표설정요인과 조직환경요인의 차이를 분석하기 위하여 독립표본 *t*검증을 실시하였다. 그 결과 조직 기본요소 및 성과지표의 적절성($t=.176$, $p=.860$), 조직문화($t=.631$, $p=.529$), 기관장의 리더십($t=.366$, $p=.715$), 교육 및 훈련($t=.211$, $p=.833$), 전담조직($t=.277$, $p=.782$), 에서 모두 통계적으로 유의한 차이가 없게 나타났다.

② 연령에 따른 지표설정요인과 조직환경요인 차이

표 2. 연령에 따른 지표설정요인과 조직환경요인(내부) 차이검증 결과(일원변량분석)

요인		<i>N</i>	<i>M</i>	<i>SD</i>	<i>F</i>	<i>p</i>	<i>Post-hot</i>
조직 기본요소 및 성과지표의 적절성	20대	18	3.0	.67	.507	.678	
	30대	109	3.1	.57			
	40대	102	3.2	.76			
	50대 이상	46	3.0	.78			
조직문화	20대	18	3.2	.49	1.14 4	.332	
	30대	109	3.1	.57			
	40대	102	3.2	.64			
	50대 이상	46	3.2	.65			
기관장의 리더십	20대	18	3.5	.56	.387	.762	
	30대	109	3.4	.67			
	40대	102	3.4	.80			
	50대 이상	46	3.3	.69			
교육 및 훈련	20대	18	2.7	.77	.674	.569	
	30대	109	2.9	.77			
	40대	102	2.9	.83			
	50대 이상	46	2.8	.82			
전담조직	20대	18	2.8	.74	1.52 5	.208	
	30대	109	3.1	.69			
	40대	102	3.1	.88			
	50대 이상	46	2.9	.77			

표 2는 연령에 따른 제도특성과 구성환경 차이를 분석하기 위하여 일원변량분석(one-way ANOVA)을 실시하였다. 그 결과 연령에 따른 조직 기본요소 및 성과지표의 적절성($F=.507$, $p=.678$), 조직문화($F=1.144$, $p=.332$), 기관장의 리더십($F=.387$, $p=.762$), 교육 및 훈련($F=.674$, $p=.569$), 전담조직($F=1.525$, $p=.208$)에서 모두 통계적으로 유의한 차이가 없게 나타났다.

③ 학력에 따른 지표설정요인과 조직환경요인(내부) 차이

표 3. 학력에 따른 지표설정요인과 조직환경요인(내부) 차이검증 결과(일원변량분석)

요인		N	M	SD	F	p	Post-hot
조직 기본요소 및 성과지표의 적절성	고교졸 이하	16	2.9	.81	.744	.476	
	전문대/대졸	215	3.1	.69			
	대학원 이상	44	3.1	.63			
조직문화	고교졸 이하	16	3.3	.43	.631	.533	
	전문대/대졸	215	3.2	.62			
	대학원 이상	44	3.1	.61			
기관장의 리더십	고교졸 이하	16	3.2	.80	1.278	.280	
	전문대/대졸	215	3.4	.69			
	대학원 이상	44	3.2	.83			
교육 및 훈련	고교졸 이하	16	3.1	.77	3.077	.048	A>C, B>C
	전문대/대졸	215	2.9	.80			
	대학원 이상	44	2.6	.76			
전담조직	고교졸 이하	16	3.3	.93	.780	.460	
	전문대/대졸	215	3.1	.80			
	대학원 이상	44	3.0	.62			

A: 고교졸 이하, B: 전문대/대졸, C: 대학원 이상

표 3은 학력에 따른 제도특성과 구성환경 차이를 분석하기 위하여 일원변량분석(one-way ANOVA)을 실시하였다. 그 결과 학력에 따른 조직 기본요소 및 성과지표의 적절성($F=.744$, $p=.476$), 조직문화($F=.631$, $p=.533$), 기관장의 리더십($F=1.278$, $p=.280$), 전담조직($F=.780$, $p=.460$)에서 모두 통계적으로 유의한 차이가 없게 나타났다. 반면 교육 및 훈련에서는 $F=3.077$, $p=.048$ 로 통계적으로 유의한 차이가 있는 것으로 나타났다. 사후검증결과 고교 졸 이하($\bar{X}=3.1$)와 대학원 이상(\bar{X}

=2.6), 전문대/대졸(\bar{X} =2.9)과 대학원 이상 간에 통계적으로 유의한 차이가 나타났다.

④ 직군에 따른 지표설정요인과 조직환경요인(내부) 차이

표 4. 직군에 따른 지표설정요인과 조직환경요인(내부) 차이검증 결과(일원변량분석)

요인		<i>N</i>	<i>M</i>	<i>SD</i>	<i>F</i>	<i>p</i>	<i>Post-hot</i>
조직 기본요소 및 성과지표의 적절성	행정직	228	3.1	.67	2.42 5	.090	
	기술직	23	2.8	.84			
	기타	24	3.1	.61			
조직문화	행정직	228	3.2	.63	.388	.679	
	기술직	23	3.1	.57			
	기타	24	3.2	.47			
기관장의 리더십	행정직	228	3.4	.72	.734	.481	
	기술직	23	3.2	.84			
	기타	24	3.5	.61			
교육 및 훈련	행정직	228	2.9	.80	1.04 7	.352	
	기술직	23	2.7	.81			
	기타	24	3.0	.83			
전담조직	행정직	228	3.1	.78	4.38 0	.013	A>B
	기술직	23	2.6	.78			
	기타	24	3.0	.66			

A: 행정직, B: 기술직, C: 기타

표 4는 직군에 따른 제도특성과 구성환경 차이를 분석하기 위하여 일원변량분석(one-way ANOVA)을 실시하였다. 그 결과 학력에 따른 조직 기본요소 및 성과지표의 적절성($F=2.425$, $p=.090$), 조직문화($F=.388$, $p=.679$), 기관장의 리더십($F=.734$, $p=.481$), 교육 및 훈련($F=1.047$, $p=.352$)에서 모두 통계적으로 유의한 차이가 없게 나타났다. 반면 전담조직에서는 $F=4.380$, $p=.013$ 으로 통계적으로 유의한 차이가 있는 것으로 나타났다. 사후검증결과 행정직($\bar{X}=3.1$)와 기술직($\bar{X}=2.6$) 간에 통계적으로 유의한 차이가 나타났다.

⑤ 부서에 따른 지표설정요인과 조직환경요인(내부) 차이

표 5 . 부서에 따른 지표설정요인과 조직환경요인(내부) 차이검증 결과(일원변량분석)

요인		<i>N</i>	<i>M</i>	<i>SD</i>	<i>F</i>	<i>p</i>	<i>Post-hot</i>
조직 기본요소 및 성과지표의 적절성	일반/행정/조직 관리	223	3.2	.66	3.42 2	.009	A>B
	경제/환경/문화	9	2.5	.80			
	보건/복지/여성	10	2.8	.67			
	도시/주택/건설/ 교통	16	2.9	.88			
	기타	17	2.9	.60			
조직문화	일반/행정/조직 관리	223	3.2	.60	2.16 5	.073	
	경제/환경/문화	9	2.9	.47			
	보건/복지/여성	10	3.0	.52			
	도시/주택/건설/ 교통	16	3.0	.63			
	기타	17	2.9	.71			
기관장의 리더십	일반/행정/조직 관리	223	3.4	.70	3.12 8	.015	A>B,A> D
	경제/환경/문화	9	2.9	.53			
	보건/복지/여성	10	3.2	.85			
	도시/주택/건설/ 교통	16	3.0	.91			
	기타	17	3.2	.60			
교육 및 훈련	일반/행정/조직 관리	223	2.9	.78	1.54 5	.189	
	경제/환경/문화	9	2.6	.90			

전담조직	보건/복지/여성	10	2.6	.90	4.40 0	.002	A>B, A>D A>E
	도시/주택/건설/교통	16	2.6	.96			
	기타	17	2.6	.76			
	일반/행정/조직관리	223	3.2	.77			
	경제/환경/문화	9	2.6	1.04			
	보건/복지/여성	10	2.8	.71			
	도시/주택/건설/교통	16	2.7	.76			
	기타	17	2.6	.52			

A: 일반/행정/조직관리, B: 경제/환경/문화, C: 보건/복지/여성, D: 도시/주택/건설/교통, E: 기타

표 5는 부서에 따른 지표설정요인과 조직환경요인의 차이를 분석하기 위하여 일원변량분석(one-way ANOVA)을 실시하였다. 그 결과 부서에 따른 조직문화($F=2.165$, $p=.073$), 교육 및 훈련($F=1.545$, $p=.189$)에서 모두 통계적으로 유의한 차이가 없게 나타났다. 반면 조직 기본요소 및 성과지표의 적절성에서는 $F=3.422$, $p=.009$ 으로 통계적으로 유의한 차이가 있는 것으로 나타났다. 사후검증결과 일반/행정/조직관리($\bar{X}=3.2$)와 경제/환경/문화($\bar{X}=2.5$)간에 통계적으로 유의한 차이가 나타났다. 기관장의 리더십에서는 $F=3.128$, $p=.015$ 으로 통계적으로 유의한 차이가 있는 것으로 나타났으며, 사후검증 결과 일반/행정/조직관리($\bar{X}=3.4$)와 경제/환경/문화($\bar{X}=2.9$), 일반/행정/조직관리와 도시/주택/건설/교통($\bar{X}=3.0$) 간에 통계적으로 유의한 차이가 나타났다. 전담조직에서는 $F=4.400$, $p=.002$ 으로 통계적으로 유의한 차이가 있는 것으로 나타났으며, 사후검증 결과 일반/행정/조직관리($\bar{X}=3.2$)와 경제/환경/문화($\bar{X}=2.6$), 일반/행정/조직관리와 도시/주택/건설/교통($\bar{X}=2.7$) 그리고 일반/행정/조직관리와 기타($\bar{X}=2.6$) 간에 통계적으로 유의한 차이가 나타났다.

⑥ 직급에 따른 지표설정요인과 조직환경요인(내부) 차이

표 6 . 직급에 따른 지표설정요인과 조직환경요인(내부) 차이검증 결과(일원변량분석)

요인		<i>N</i>	<i>M</i>	<i>SD</i>	<i>F</i>	<i>p</i>	<i>Post-hot</i>
조직 기본요소 및 성과지표의 적절성	8-9급	28	3.1	.59	.178	.837	
	6-7급	219	3.1	.71			
	5급 이상	28	3.2	.56			
조직문화	8-9급	28	3.3	.57	.917	.401	
	6-7급	219	3.2	.62			
	5급 이상	28	3.3	.55			
기관장의 리더십	8-9급	28	3.4	.64	.002	.998	
	6-7급	219	3.4	.74			
	5급 이상	28	3.4	.64			
교육 및 훈련	8-9급	28	3.0	.63	.567	.568	
	6-7급	219	2.9	.83			
	5급 이상	28	2.8	.69			
전담조직	8-9급	28	2.8	.56	2.23 0	.109	
	6-7급	219	3.1	.81			
	5급 이상	28	3.3	.77			

표 6은 직급에 따른 지표설정요인과 조직환경요인의 차이를 분석하기 위하여 일원변량분석(one-way ANOVA)을 실시하였다. 그 결과 학력에 따른 조직 기본요소 및 성과지표의 적절성($F=.178$, $p=.837$), 조직문화($F=.917$, $p=.401$), 기관장의 리더십($F=.002$, $p=.998$), 교육 및 훈련($F=.567$, $p=.568$), 전담조직($F=2.230$, $p=.109$)에서 모두 통계적으로 유의한 차이가 없게 나타났다.

⑦ 업무분야에 따른 지표설정요인과 조직환경요인(내부) 차이

표 7. 업무분야에 따른 지표설정요인과 조직환경요인(내부) 차이검증 결과(일원변량분석)

요인		N	M	SD	F	p	Post-hot
조직 기본요소 및 성과지표의 적절성	기획및정책	75	3.1	.68	1.39 4	.245	
	조직관리및지 원	108	3.2	.72			
	사업진행업무	47	3.0	.59			
	기타	45	3.0	.70			
조직문화	기획및정책	75	3.1	.63	4.56 3	.004	A<B,B> C,B>D
	조직관리및지 원	108	3.3	.56			
	사업진행업무	47	3.1	.52			
	기타	45	3.0	.70			
기관장의 리더십	기획및정책	75	3.4	.74	.839	.474	
	조직관리및지 원	108	3.4	.74			
	사업진행업무	47	3.2	.68			
	기타	45	3.3	.69			
교육 및 훈련	기획및정책	75	2.8	.90	1.01 5	.387	
	조직관리및지 원	108	3.0	.80			
	사업진행업무	47	2.8	.64			
	기타	45	2.8	.78			
전담조직	기획및정책	75	3.3	.86	3.75 2	.011	A>C,A> D
	조직관리및지 원	108	3.1	.73			
	사업진행업무	47	2.9	.76			
	기타	45	2.9	.73			

A: 기획및정책, B: 조직관리 및 지원, C: 사업진행업무, D: 기타

표 7은 업무분야에 따른 지표설정요인과 조직환경요인의 차이를 분석하기 위하여 일원변량분석(one-way ANOVA)을 실시하였다. 그 결과 업무분야에 따른 조직 기본요소 및 성과지표의 적절성($F=1.394$, $p=.245$), 기관장의 리더십($F=.839$, $p=.474$), 교육 및 훈련($F=1.015$, $p=.387$)에서 모두 통계적으로 유의한 차이가 없게 나타났다. 반면 조직문화에서는 $F=4.563$, $p=.004$ 로 통계적으로 유의한 차이가 있는 것으로 나타났다. 사후검증결과 기획 및 정책($\bar{X}=3.1$)과 조직관리 및 지원($\bar{X}=3.3$), 조직관리 및 지원과 사업진행업무($\bar{X}=3.1$), 조직관리 및 지원과 기타($\bar{X}=3.0$) 간에 통계적으로 유의한 차이가 나타났다. 또한 전담조직에서도 $F=3.752$, $p=.011$ 로 통계

적으로 유의한 차이가 있는 것으로 나타났으며, 사후검증결과 기획 및 정책($\bar{X}=3.3$)과 사업진행업무($\bar{X}=2.9$), 기획 및 정책과 기타($\bar{X}=2.9$)에서 통계적으로 유의한 차이가 나타났다.

⑧ 재직기간에 따른 지표설정요인과 조직환경요인(내부) 차이

표 8. 재직기간에 따른 지표설정요인과 조직환경요인(내부) 차이검증 결과(일원변량분석)

요인		<i>N</i>	<i>M</i>	<i>SD</i>	<i>F</i>	<i>p</i>	<i>Post-hot</i>
조직 기본요소 및 성과지표의 적절성	5년 이하	65	3.0	.55	.480	.750	
	6-10년	61	3.2	.66			
	11-15년	37	3.1	.76			
	16-20년	36	3.1	.81			
	21년 이상	76	3.1	.72			
조직문화	5년 이하	65	3.1	.53	.218	.928	
	6-10년	61	3.2	.55			
	11-15년	37	3.2	.67			
	16-20년	36	3.3	.71			
	21년 이상	76	3.2	.65			
기관장의 리더십	5년 이하	65	3.5	.59	.796	.529	
	6-10년	61	3.3	.69			
	11-15년	37	3.2	.69			
	16-20년	36	3.4	.90			
	21년 이상	76	3.3	.76			
교육 및 훈련	5년 이하	65	2.8	.79	1.041	.387	
	6-10년	61	2.9	.75			
	11-15년	37	2.9	.79			
	16-20년	36	3.0	.98			
	21년 이상	76	2.7	.77			
전담조직	5년 이하	65	3.0	.74	2.079	.084	
	6-10년	61	3.2	.70			
	11-15년	37	3.2	.74			
	16-20년	36	3.2	.89			
	21년 이상	76	2.9	.83			

표 8은 재직기간에 따른 지표설정요인과 조직환경요인의 차이를 분석하기 위하여 일원변량분석(one-way ANOVA)을 실시하였다. 그 결과 재직기간에 따른 조직 기본요소 및 성과지표의 적절성($F=.480$, $p=.750$), 조직문화($F=.218$, $p=.928$), 기관장의 리더십($F=.796$, $p=.529$), 교육 및 훈련($F=1.041$, $p=.387$), 전담조직($F=2.079$, $p=.084$)에서 모두 통계적으로 유의한 차이가 없게 나타났다.

2. 개인별특성에 따른 조직환경요인(외부), 개인인식요인, 집행관리요인 차이 검증

① 성별에 따른 조직환경요인(외부), 개인인식요인, 집행관리요인 차이

표 9 . 성별에 따른 조직환경요인(외부), 개인인식요인, 집행관리요인 차이검증 결과(독립표본 *t*검증)

요인		<i>N</i>	<i>M</i>	<i>SD</i>	<i>t</i>	<i>p</i>
인적, 물적 지원	남자	138	3.0	.64	.882	.379
	여자	137	3.1	.69		
외부압력	남자	138	3.5	.67	.608	.543
	여자	137	3.5	.75		
친숙도	남자	138	3.2	.64	1.496	.136
	여자	137	3.1	.69		
혁신의지	남자	138	2.9	.73	.628	.531
	여자	137	2.9	.73		
제도 집행의 공정성	남자	138	3.0	.77	.971	.333
	여자	137	2.9	.79		
보상체계와의 연계	남자	138	2.9	.72	.326	.745
	여자	137	2.9	.71		

표 9는 성별에 따른 구성환경(외부), 조직원, 집행관리 차이를 분석하기 위하여 독립표본 *t*검증을 실시하였다. 그 결과 인적, 물적 지원($t=.882$, $p=.379$), 외부압력($t=.608$, $p=.543$), 친숙도($t=1.496$, $p=.136$), 혁신의지($t=.628$, $p=.531$), 제도 집행의 공정성($t=.971$, $p=.333$), 보상체계와의 연계($t=.326$, $p=.745$) 에서 모두 통계적으로 유의한 차이가 없게 나타났다.

② 연령에 따른 조직환경요인(외부), 개인인식요인, 집행관리요인 차이

표 10 . 연령에 따른 구성환경(외부), 조직원, 집행관리 차이검증 결과(일원변량분석)

요인		<i>N</i>	<i>M</i>	<i>SD</i>	<i>F</i>	<i>p</i>	<i>Post-hot</i>
인적, 물적 지원	20대	18	2.9	.57	1.983	.117	
	30대	109	3.1	.59			
	40대	102	3.1	.73			
	50대 이상	46	2.8	.67			
외부압력	20대	18	3.1	.85	4.151	.007	A<B,A< C B>D,C> D
	30대	109	3.6	.63			
	40대	102	3.6	.74			
	50대 이상	46	3.3	.69			
친숙도	20대	18	2.9	.77	1.444	.230	
	30대	109	3.0	.65			
	40대	102	3.0	.89			
	50대 이상	46	2.8	.79			
혁신의지	20대	18	2.8	.69	.499	.683	
	30대	109	2.9	.69			
	40대	102	2.9	.80			
	50대 이상	46	2.8	.67			
제도 집행의 공정성	20대	18	2.9	.77	.787	.502	
	30대	109	3.0	.65			
	40대	102	3.0	.89			
	50대 이상	46	2.8	.79			
보상체계와의 연계	20대	18	2.9	.58	.353	.787	
	30대	109	2.9	.67			
	40대	102	2.9	.80			
	50대 이상	46	2.8	.67			

A: 20대, B: 30대, C: 40대, D: 50대 이상

표 10은 연령에 따른 조직환경요인(외부), 개인인식요인, 집행관리요인의 차이를 분석하기 위하여 일원변량분석 검증을 실시하였다. 그 결과 인적, 물적 지원 ($F=1.983$, $p=.117$), 친숙도($F=1.444$, $p=.230$), 혁신의지($F=.787$, $p=.502$), 제도 집행의 공정성($F=.787$, $p=.502$), 보상체계와의 연계($F=.353$, $p=.787$) 에서 모두 통계적으로 유의한 차이가 없게 나타났다.

반면 외부압력에서는 $F=4.151$, $p=.007$ 에서 통계적으로 유의한 차이가 있는 것으로 나타났다. 사후검증결과 20대($\bar{X}=3.1$)와 30대($\bar{X}=3.6$), 20대와 40대($\bar{X}=3.6$), 30대와 40대($\bar{X}=3.6$), 40대와 50대 이상($\bar{X}=3.3$) 간에 통계적으로 유의한 차이가 나타났다.

③ 학력에 따른 조직환경요인(외부), 개인인식요인, 집행관리요인 차이

표 11 . 학력에 따른 조직환경요인(외부), 개인인식요인, 집행관리요인 차이검증 결과(일원변량분석)

요인		<i>N</i>	<i>M</i>	<i>SD</i>	<i>F</i>	<i>p</i>	<i>Post-hot</i>
인적, 물적 지원	고교졸 이하	16	3.4	.72	2.702	.069	
	전문대/대 졸	215	3.0	.67			
	대학원이 상	44	3.0	.59			
외부압력	고교졸 이하	16	3.7	.60	.935	.394	
	전문대/대 졸	215	3.5	.72			
	대학원이 상	44	3.4	.68			
친숙도	고교졸 이하	16	3.1	.43	.442	.643	
	전문대/대 졸	215	3.1	.69			
	대학원이 상	44	3.2	.64			
혁신의지	고교졸 이하	16	2.9	.68	.483	.618	
	전문대/대 졸	215	2.9	.74			
	대학원이 상	44	2.8	.70			
제도 집행의 공정성	고교졸 이하	16	2.9	.79	.020	.980	
	전문대/대 졸	215	3.0	.80			
	대학원이 상	44	3.0	.66			
보상체계와 의 연계	고교졸 이하	16	2.8	.73	.172	.842	
	전문대/대 졸	215	2.9	.73			
	대학원이 상	44	2.8	.62			

표 11은 학력에 따른 조직환경요인(외부), 개인인식요인, 집행관리요인의 차이를 분석하기 위하여 일원변량분석을 실시하였다. 그 결과 인적, 물적 지원($F=2.702$,

$p=.069$), 외부압력($F=.935$, $p=.394$), 친숙도($F=.442$, $p=.643$), 혁신의지($F=.483$, $p=.618$), 제도 집행의 공정성($F=.020$, $p=.980$), 보상체계와의 연계($F=.172$, $p=.842$) 에서 모두 통계적으로 유의한 차이가 없게 나타났다.

④ 직군에 따른 조직환경요인(외부), 개인인식요인, 집행관리요인 차이

표 12 . 직군에 따른 조직환경요인(외부), 개인인식요인, 집행관리요인 차이검증 결과(일원변량분석)

요인		<i>N</i>	<i>M</i>	<i>SD</i>	<i>F</i>	<i>p</i>	<i>Post-hot</i>
인적, 물적 지원	행정직	228	3.0	.66	.951	.388	
	기술직	23	2.9	.74			
	기타	24	3.1	.61			
외부압력	행정직	228	3.5	.71	.740	.478	
	기술직	23	3.4	.81			
	기타	24	3.4	.64			
친숙도	행정직	228	3.1	.67	2.443	.089	
	기술직	23	2.9	.74			
	기타	24	3.3	.59			
혁신의지	행정직	228	2.9	.73	1.175	.310	
	기술직	23	2.7	.87			
	기타	24	2.9	.57			
제도 집행의 공정성	행정직	228	3.0	.78	1.738	.178	
	기술직	23	2.7	.86			
	기타	24	2.9	.70			
보상체계와 의 연계	행정직	228	2.9	.73	.272	.762	
	기술직	23	2.8	.67			
	기타	24	3.0	.55			

표 12는 직군에 따른 조직환경요인(외부), 개인인식요인, 집행관리요인의 차이를 분석하기 위하여 일원변량분석을 실시하였다. 그 결과 인적, 물적 지원($F=.951$, $p=.388$), 외부압력($F=.740$, $p=.478$), 친숙도($F=2.443$, $p=.089$), 혁신의지($F=1.175$, $p=.310$), 제도 집행의 공정성($F=1.738$, $p=.178$), 보상체계와의 연계($F=.272$, $p=.762$) 에서 모두 통계적으로 유의한 차이가 없게 나타났다.

⑤ 부서에 따른 조직환경요인(외부), 개인인식요인, 집행관리요인 차이

표 13은 부서에 따른 조직환경요인(외부), 개인인식요인, 집행관리요인의 차이를 분석하기 위하여 일원변량분석을 실시했다. 결과 인적, 물적 지원은 $F=2.704$, $p=.031$ 로 유의한 차이가 발생하였다. 사후검증 결과 일반/행정/조직관리($\bar{X}=3.1$)와 기타($\bar{X}=2.6$) 간에 유의한 차이가 있는 것으로 나타났다.

표 13. 부서에 따른 구성환경(외부), 조직원, 집행관리 차이검증 결과(일원변량분석)

요인		<i>N</i>	<i>M</i>	<i>SD</i>	<i>F</i>	<i>p</i>	<i>Post-hot</i>
인적, 물적 지원	일반/행정/ 조직관리	223	3.1	.64	2.704	.031	A>E
	경제/환경/ 문화	9	3.0	.95			
	보건/복지/ 여성	10	2.9	.77			
	도시/주택/ 건설/교통	16	3.0	.75			
	기타	17	2.6	.52			
외부압력	일반/행정/ 조직관리	223	3.6	.67	5.417	.001	A>C,A >EC<D
	경제/환경/ 문화	9	3.3	.51			
	보건/복지/ 여성	10	2.8	.86			
	도시/주택/ 건설/교통	16	3.4	.66			
	기타	17	3.1	.90			
친숙도	일반/행정/ 조직관리	223	3.2	.63	3.004	.019	A>E,C> E
	경제/환경/ 문화	9	3.1	.58			
	보건/복지/ 여성	10	3.2	.83			
	도시/주택/ 건설/교통	16	3.0	.82			
	기타	17	2.6	.81			
혁신의지	일반/행정/ 조직관리	223	3.0	.70	3.238	.013	A>E
	경제/환경/ 문화	9	2.7	1.10			
	보건/복지/ 여성	10	2.6	.77			
	도시/주택/ 건설/교통	16	2.7	.78			
	기타	17	2.5	.58			

제도 집행의 공정성	일반/행정/ 조직관리	223	3.1	.75	4.500	.002	A>B,A >CA>E, D<A
	경제/환경/ 문화	9	2.4	.89			
	보건/복지/ 여성	10	2.6	.86			
	도시/주택/ 건설/교통	16	2.8	.71			
	기타	17	2.5	.76			
보상체계와 의 연계	일반/행정/ 조직관리	223	2.9	.72	1.412	.230	
	경제/환경/ 문화	9	2.7	.47			
	보건/복지/ 여성	10	2.8	.66			
	도시/주택/ 건설/교통	16	2.9	.73			
	기타	17	2.5	.74			

A: 일반/행정/조직관리, B: 경제/환경/문화, C: 보건/복지/여성, D: 도시/주택/건설/교통, E: 기타

또한 외부압력에서도 $F=5.417$, $p=.001$ 로 통계적으로 유의한 차이가 나타났으며, 사후검증 결과 일반/행정/조직관리($\bar{X}=3.6$)와 보건/복지/여성($\bar{X}=2.8$), 일반/행정/조직관리와 기타($\bar{X}=3.1$), 보건/복지/여성($\bar{X}=2.8$)과 도시/주택/건설/교통($\bar{X}=3.4$) 간에 통계적으로 유의한 차이가 나타났다. 혁신의지는 $F=3.238$, $p=.013$ 으로 통계적으로 유의한 차이가 나타났으며, 사후검증 결과 일반/행정/조직관리($\bar{X}=3.0$)와 기타($\bar{X}=2.5$) 간에 통계적으로 유의한 차이가 나타났다. 제도 집행의 공정성에서는 $F=4.500$, $p=.002$ 으로 통계적으로 유의한 차이가 나타났으며, 사후검증 결과 일반/행정/조직관리($\bar{X}=3.1$)와 경제/환경/문화($\bar{X}=2.4$), 일반/행정/조직관리와 보건/복지/여성($\bar{X}=2.6$), 일반/행정/조직관리와 기타($\bar{X}=2.5$), 일반/행정/조직관리와 도시/주택/건설/교통($\bar{X}=2.8$) 간에 통계적으로 유의한 차이가 나타났다. 반면 보상체계와의 연계($F=1.412$, $p=.230$)에서는 통계적으로 차이가 없는 것으로 나타났다.

⑥ 직급에 따른 조직환경요인(외부), 개인인식요인, 집행관리요인 차이

표 14 . 직급에 따른 조직환경요인(외부), 개인인식요인, 집행관리요인 차이검증 결과(일원변량분석)

요인		<i>N</i>	<i>M</i>	<i>SD</i>	<i>F</i>	<i>p</i>	<i>Post-hot</i>
인적, 물적 지원	8-9급	28	3.0	.52	.183	.833	
	6-7급	219	3.0	.68			
	5급 이상	28	3.1	.65			
외부압력	8-9급	28	3.3	.63	1.240	.291	
	6-7급	219	3.5	.73			
	5급 이상	28	3.6	.63			
친숙도	8-9급	28	2.9	.61	3.970	.020	A<C
	6-7급	219	3.1	.67			
	5급 이상	28	3.4	.67			
혁신의지	8-9급	28	2.9	.74	.628	.534	
	6-7급	219	2.9	.74			
	5급 이상	28	3.1	.64			
제도 집행의 공정성	8-9급	28	2.8	.59	.630	.533	
	6-7급	219	3.0	.82			
	5급 이상	28	3.0	.61			
보상체계와 의 연계	8-9급	28	2.8	.56	.257	.774	
	6-7급	219	2.9	.74			
	5급 이상	28	2.9	.66			

A: 8-9급, B: 6-7급, C: 5급 이상

표 14는 직급에 따른 조직환경요인(외부), 개인인식요인, 집행관리요인의 차이를 분석하기 위하여 일원변량분석을 실시하였다. 그 결과 인적, 물적 지원($F=.183$, $p=.833$), 외부압력($F=1.240$, $p=.291$), 혁신의지($F=.628$, $p=.534$), 제도 집행의 공정성($F=.630$, $p=.533$), 보상체계와의 연계($F=.257$, $p=.774$)에서 모두 통계적으로 유의한 차이가 없게 나타났다. 반면 친숙도에서는 $F=3.970$, $p=.020$ 으로 통계적으로 유의한 차이가 있는 것으로 나타났다. 사후검증 결과 8-9급($\bar{X}=2.9$)과 5급 이상($\bar{X}=3.4$) 간에 통계적으로 유의한 차이가 있는 것으로 나타났다.

⑦ 업무분야에 따른 조직환경요인(외부), 개인인식요인, 집행관리요인 차이

표 15 . 업무분야에 따른 구성환경(외부), 조직원, 집행관리 차이검증 결과(일원변량분석)

요인		N	M	SD	F	p	Post-hot
인적, 물적 지원	기획및정책	75	3.1	.67	1.274	.284	
	조직관리및 지원	108	3.0	.65			
	사업진행업 무	47	3.1	.59			
	기타	45	2.9	.75			
외부압력	기획및정책	75	3.5	.67	2.503	.060	
	조직관리및 지원	108	3.6	.70			
	사업진행업 무	47	3.4	.70			
	기타	45	3.3	.77			
친숙도	기획및정책	75	3.3	.66	4.706	.003	A>D,B> DC>D
	조직관리및 지원	108	3.2	.69			
	사업진행업 무	47	3.1	.59			
	기타	45	2.8	.63			
혁신의지	기획및정책	75	2.9	.77	3.137	.026	B>C,B> D
	조직관리및 지원	108	3.0	.71			
	사업진행업 무	47	2.8	.68			
	기타	45	2.7	.71			
제도 집행의 공정성	기획및정책	75	3.1	.78	4.212	.006	A>C,A> D B>D,C< B
	조직관리및 지원	108	3.1	.78			
	사업진행업 무	47	2.7	.71			
	기타	45	2.7	.76			
보상체계와의 연계	기획및정책	75	2.9	.74	2.719	.045	B>C,B> D
	조직관리및 지원	108	3.0	.70			
	사업진행업 무	47	2.7	.68			
	기타	45	2.7	.69			

A: 기획 및 정책, B: 조직관리 및 지원, C: 사업진행 업무, D: 기타

표 15는 업무분야에 따른 조직환경요인(외부), 개인인식요인, 집행관리요인의 차이를 분석하기 위하여 일원변량분석을 실시하였다. 그 결과 인적, 물적 지원($F=1.274$, $p=.284$), 외부압력($F=2.503$, $p=.060$)에서는 통계적으로 유의한 차이가 없는 것으로 나타났다. 반면 친숙도에서는 $F=4.706$, $p=.003$ 으로 통계적으로 차이가 나타났으며, 사후검증 결과 기획 및 정책($\bar{X}=3.3$)과 기타($\bar{X}=2.8$), 조직관리 및 지원($\bar{X}=3.2$)과 기타, 사업진행 업무($\bar{X}=3.1$)와 기타 간에 통계적으로 유의한 차이가 있는 것으로 나타났다. 혁신의지는 $F=3.137$, $p=.026$ 으로 통계적으로 차이가 있는 것으로 나타났으며, 사후검증 결과 조직관리 및 지원($\bar{X}=3.0$)과 사업진행 업무($\bar{X}=2.8$), 조직관리 및 지원과 기타($\bar{X}=2.7$) 간에 통계적으로 차이가 있는 것으로 나타났다. 제도 집행의 공정성은 $F=4.212$, $p=.006$ 으로 통계적으로 차이가 있는 것으로 나타났으며, 사후검증 결과 기획 및 정책($\bar{X}=3.1$)과 사업진행 업무($\bar{X}=2.7$), 기획 및 정책과 기타($\bar{X}=2.7$), 조직관리 및 지원($\bar{X}=3.1$)과 기타, 조직관리 및 지원과 사업진행 업무 간에 통계적으로 차이가 있는 것으로 나타났다. 보상체계와의 연계에서는 $F=2.719$, $p=.045$ 로 통계적으로 차이가 있는 것으로 나타났다. 사후검증결과 결과 조직관리 및 지원($\bar{X}=3.0$)과 사업진행 업무($\bar{X}=2.7$), 조직관리 및 지원과 기타($\bar{X}=2.7$) 간에 통계적으로 유의한 차이가 있는 것으로 나타났다.

⑧ 재직기간에 따른 조직환경요인(외부), 개인인식요인, 집행관리요인 차이

표 16 . 재직기간에 따른 조직환경요인(외부), 개인인식요인, 집행관리요인 차이검증
결과(일원변량분석)

요인		<i>N</i>	<i>M</i>	<i>SD</i>	<i>F</i>	<i>p</i>	<i>Post-hoc</i>
인적, 물적 지원	5년이하	65	3.0	.61	2.013	.093	
	6-10년	61	3.1	.59			
	11-15년	37	3.2	.61			
	16-20년	36	3.1	.80			
	21년이상	76	2.9	.69			
외부압력	5년이하	65	3.4	.72	.768	.547	
	6-10년	61	3.6	.58			
	11-15년	37	3.6	.67			
	16-20년	36	3.5	.76			
	21년이상	76	3.4	.79			
친숙도	5년이하	65	3.0	.63	1.107	.353	
	6-10년	61	3.2	.59			
	11-15년	37	3.3	.73			
	16-20년	36	3.2	.83			
	21년이상	76	3.1	.65			
혁신의지	5년이하	65	2.8	.71	1.615	.171	
	6-10년	61	3.0	.61			
	11-15년	37	3.1	.80			
	16-20년	36	3.0	.85			
	21년이상	76	2.8	.72			
제도 집행의 공정성	5년이하	65	3.0	.72	1.103	.355	
	6-10년	61	3.1	.63			
	11-15년	37	3.1	.82			
	16-20년	36	2.9	.89			
	21년이상	76	2.8	.85			
보상체계와 의 연계	5년이하	65	2.8	.65	1.526	.195	
	6-10년	61	3.0	.60			
	11-15년	37	3.0	.85			
	16-20년	36	2.9	.79			
	21년이상	76	2.8	.73			

표 16은 재직기간에 따른 조직환경요인(외부), 개인인식요인, 집행관리요인의 차이를 분석하기 위하여 일원변량분석을 실시하였다. 그 결과 인적, 물적 지원($F=2.013$, $p=.093$), 외부압력($F=.768$, $p=.547$), 친숙도($F=1.107$, $p=.353$), 혁신의지($F=1.615$, $p=.171$), 제도 집행의 공정성($F=1.103$, $p=.335$), 보상체계와의 연계($F=1.526$, $p=.195$)에서 모두 통계적으로 유의한 차이가 없게 나타났다.

- Abstract -

A Study On Influence Factor of Group Member's Acceptance Level upon Performance Management System

- Focusing on the case about implementation
experience of local government

Song, Joo-Hee
Public Administration
The Graduate School of Public Administration
Seoul National University

'Performance management' is a management system that enables members of the organizations to make achievements efficiently by regularly reporting assessment and performance results to their supervisors in the process of achieving long-term and short-term goals.

The reason for earnest implementation of the performance management in the public sector is that it has been on the rise as a means of government innovation against a backdrop of pursuing a transition into

a small government based on neo-liberalism, due to widespread government failure around the world. The public's demand for a small but efficient government has become stronger and the government faces a duty to create and manage high level of performance continuously while avoiding the red tape and procedures of the past. Therefore, public sector accepted the performance management system which originated in the private sector in order to gain a high level of competitiveness comparable to that of the private sector.

There are many types of Performance Management System. Especially, Korea have used MBO(Management by Objectives), BSC(Balanced Scorecard), extra institutional self evaluation. This study focused MBO and BSC. MBO(Management by Objectives), which is management technique developed from the civil enterprise, first named by Peter Drucker in 1954. It is aimed of dedication about objectives which are made by all group members.

BSC(Balanced Scorecard), developed by Kaplan and Norton in 1992, has been introduced to the private sector and is regarded as one of the effective performance management systems. Unlike traditional performance management system using financial measuring indicators, the BSC has the great advantage especially in that it helps to have more insights by providing administrators with specific operational conditions consisting of a series of measurable indicators(Kaplan and Norton, 1992). BSC has been recognized as a system that can improve the organization's performance strategically beyond the level of managing existing performance, and each institution in the public sector has recently tried to introduce it. In particular, the Coast Guard introduced BSC in 2004 to become the first government agencies which adopted the system and afterward other public institutions have been following quickly.

According to the present situation, it is considered that Performance Management System has improved the performance of government institutions and has had positive influence on improving the inefficiency in the public sector which has been presented as a chronic problem, since it was adopted by government institutions. But when we look into internal

situation, you can find the civil servants' acceptance level of performance management system which is operating in individual organization. Impairing factors of acceptance include that it is used as a means of control rather than used for its original goals. This is causing increased burden of the evaluation to individual members, making them indifferent to the performance and evaluation of the organization.

In this context, in order to settle performance management system successfully in the public sector, this study will conduct a research for the acceptance level of the members of the local governments, and analyze which factors have a meaning correlation among the factors that affect the acceptance level which was selected as an independent variable. And based on these findings, I will investigate what factors prevent members from accepting performance management system positively, and compile case analysis. After this, I would like to give a recommendation on how to increase the members' acceptability of BSC in the municipal and overall public sector and suggestions for the continuous settlement of performance management system itself.

In order to investigate the concept of performance management, and to find out the status of the introduction of performance management system in the public sector, I researched all the literatures - domestic and overseas previous studies, books, periodicals. Next, I used both closed-ended multiple-choice questionnaire and open-ended interviews to examine the performance management system acceptability of the members. In the case of multiple-choice survey questionnaire, I made acceptance impact factors by myself in terms of independent variables which are included in the questionnaire by deriving and reconstructing them through literature analysis. Four selected impact factors are as follows : Indicator factors, organizational environment factors, personal recognition factor, executive management factor.

I chose public officials as subjects for the investigation who in the department at Gangseo-gu Office, Seoul City Hall which implement MBO, BSC each. I retrieved a total of 275 copies of questionnaires and response rate was 91.6 %. I conducted Group Comparative Analysis by using SPSS

and processed the multiple regression analysis statistically, in order to find out how individual characteristics of civil servants influence affect factors as independent variable and performance management system acceptability as dependent variable. And I tried to find out which factors among the selected factors meaningfully affect the performance management system acceptability of the related civil servants.

As a result of regression analysis, I found there are various factors that affect the members' performance management system acceptability in a statistically significant way such as, the propriety of basic ideals of the organization and selection of performance indicators as lower factors of indicator establishing factors, education and training levels and availability of human and material support as lower factors of organizational environment factors, the members' willingness to innovation and the degree of intimacy with performance management system as lower factors of personal recognition factors and lastly the impartiality in enforcing the system and connecting reward system as lower factors of executive management factors.

And then I investigated the reason why the acceptance rate of the performance management system is diminishing among civil servants in the public sector, and conducted written interviews consisting of open-answer questions in order to come up with an idea to overcome this problem. The questionnaire consists of a total of 9 questions, including 3 basic questions about the introduction and operation of performance management system, 2 questions about the recognition of performance management system, 2 questions about the problems caused by the introduction of performance management system and 1 question about the basic element for the successful operation of performance management system in the future.

As a result of analyzing the responses regarding the recognition of performance management system, I could find that it is necessary for performance management personnel to develop open indicators and that they excessively concentrate on the quantitative assessment. And also I could find that the opinions of the members are not properly reflected in

developing and operating index, the composition of the index is too complicated to understand, it aggravates work stress, the disinterest of the members on the performance management leads to low acceptance and the performance index doesn't properly reflect the real mission and vision of the organization.

The analysis on the question about the problems of performance management system introduction showed that four of five people who answered the questions pointed out that performance management system can not measure public performance that is hard to assess quantitatively. Answers to the questions about the problems that keep members from positively accepting performance management system pointed out the factors as follows : the lack of attention from the top decision-makers, pressure due to heavy workload, the current system that regards a project a failure when its numerical standard is not met, even though the project is going well and unconditional implementation of performance measurement system which does not consider the characteristics of individual organizations.

Finally, among the 7 factors that were randomly selected by the researcher based on literature studies, in order to find out the factors that can help establish performance management system successfully in the organization, activation of members' opinion reflection and the process of index setting got four votes, director's leadership and connection with reward system got three votes, communication systems gained one vote, while other variables did not get even one vote.

Consequently, taken together, the results obtained from multiple-choice questionnaire and open-answer interviews showed some variables are meaningful in the acceptance rate of group members as follows : 'relevance of basic philosophy of the organization and performance indicators', 'appropriate levels of education and training', 'association with compensation systems', 'willingness to innovation of group members', 'interest in performance management', 'the degree of familiarity with the system', 'the fairness in implementing performance management system', and as particularly highlighted in the open-answer interviews 'the

limits of quantifying a project that has public interest characteristic’.

At the second half of this study, based on the results obtained from surveys consisting of multiple-choice and open-answer questionnaire, I found that there are some key issues, such as ‘the problems caused by applying private management techniques in public organizations’, ‘association of goals and indicators and reconsideration of performance indicators’, ‘enhancing the participation of the group members’ and ‘association with compensation systems’ in introducing performance management system into municipalities. And also, I tried to investigate the problems and suggest solutions, in order for performance management system to be settled properly and civil servants to accept it positively in the public sector, based on the literature survey and case analysis.

The results are as follows : Firstly ‘association of goals and indicators and reconsideration of performance indicators’. Current performance management system can’t evaluate subjective value such as public interest that can’t be quantified easily. This study presented two ways as means of overcoming this problem. On one hand, in the case of government organization, they may use non-quantitative indicators which do not harm the fairness in the process of performance management. The Military Manpower Administration is a good example that includes non-quantitative indicators into performance management system every year. On the other hand, if excessive number of non-quantitative indicators are used, it can destroy the foundation of overall performance assessment. Accordingly, this study suggests alternative assesment system that can complement established performance management system.

Secondly, the issue of ‘association of goals and indicators and reconsideration of performance indicators’ is an important element that determines the success of performance management system. Performance indicators are important elements that can show an organization’s performance directly linked with performance data of the department. When you take a look at it step-by-step, first achievable and desirable goals should be set in accordance with the mission and vision of the organization

while establishing basic philosophy of the organization. And these goals and specific performance indicators should systematically associated. The process of selecting performance indicators, managing them and reflecting them in performance management system should also be improved. Performance indicators, such as process assessment indicators, performance assessment indicators, output indicators, profitability indicators and publicity indicators should be developed, which take balance between all the perspectives in performance management system into consideration(Gwon woo-won, 2008). Finally, it is very important to select performance indicators and manage and improve them continuously. Further studies on the interpretation of the results and the causality between the indicators are needed in the future(Park jun-beom, 2005).

Thirdly, the issue of 'Enhancing the involvement of group members'. The real success of performance management system relies on the overall consensus of group members. But in both private sector and public sector, the degree of interest in performance management system is very low. In order for group members to familiarize with performance management system, we should find a way to make them participate directly in the process of performance management system. From the process that establish performance goals and indicators, group members should be encouraged to participate actively in the process, by way of interviews, seminars and performance shift meetings etc,. In addition, through appropriate education on performance management, we should help group members to accept MBO, BSC, or other system comfortably. And also the information about the performance of organizations may be shared at the appropriate level, rather than making it unavailable unconditionally.

Fourthly, the group members' motivation can be gained through the smooth 'association with compensation systems'. Various methods which can continuously motivate members should be developed. But we have to be careful while using performance management system as a rewarding method, because performance management system has not yet been established as a performance management system, in municipalities and if we push it too hard, it may harm the area of fairness. At the initial stage of performance

management system, we should minimize the links between performance and compensation, complement the system and fairness and increase acceptability of performance management system among group members. And then, we should try to establish organization culture which put emphasis on performance by developing compensation system, in which the assesment results can be utilized impartially in selecting promotion candidates, determining the level of compensation, transference and selecting members to be trained.

In conclusion, we need to find the problems and improve them continuously, which are caused in the process of implementation of performance management system in local governments, in order to achieve 'continuous improvement of organizational performance' which is the ultimate goal of performance management. In addition, academically, there should be further studies on this subject for continuation and improvement of performance management system in local governments.

Keywords: Performance Management, MBO(Management by Objectives), BSC(Balanced Scorecard), Acceptance Level

Student Number: 2013-21897